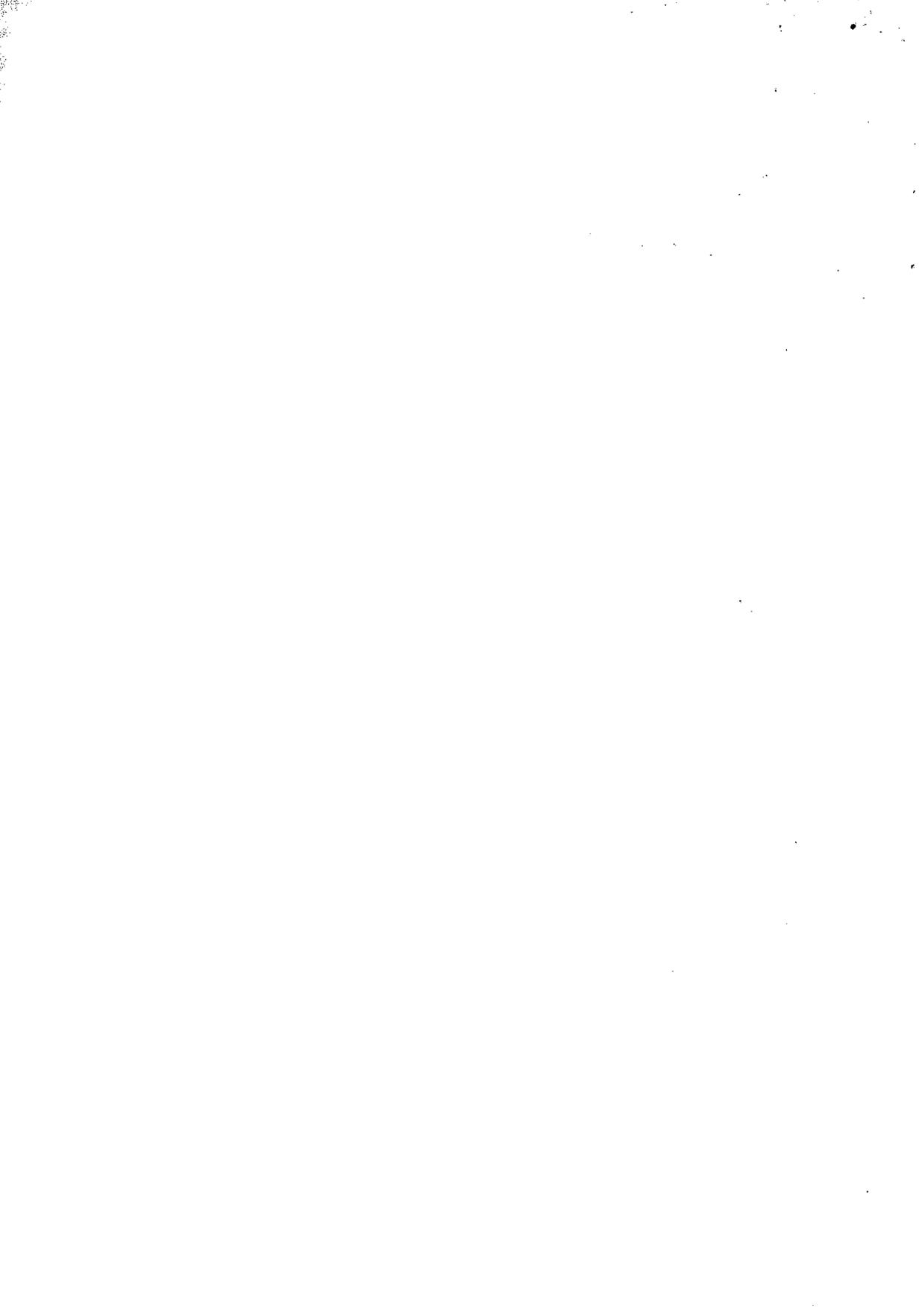


DE
L'EXPERTISE SCIENTIFIQUE
AU
RISQUE NÉGOCIÉ

Le cas du risque en montagne

Préface de *Claude Charlier*
Texte de *Geneviève Decrop*, en collaboration avec
Claude Charlier

Cemagref
EDITIONS



**DE L'EXPERTISE
SCIENTIFIQUE AU RISQUE
NÉGOCIÉ**

Le cas du risque en montagne

De l'expertise scientifique au risque négocié, le cas du risque en montagne, *Geneviève Decrop*.
©1997 Cemagref Éditions, 1^e édition. ISBN 2-85362-487-0. Dépôt légal 1^{er} trimestre 1998.
Maquette et mise en page, *Maurice Merlin*. Vente par correspondance : PUBLI-TRANS, BP 22,
91167 Longjumeau, Cedex 9. Diffusion aux libraires : TEC et DOC, 14 rue de Provigny, 94236
Cachan Cedex, tél. : 01 47 40 67 00.

DE L'EXPERTISE
SCIENTIFIQUE AU RISQUE
NÉGOCIÉ

Le cas du risque en montagne

Préface de *Claude Charlier*
Texte de *Geneviève Decrop*, en collaboration avec
Claude Charlier

Préface

Il est temps, depuis mon récent départ de la division Nivologie du Cemagref, de présenter la synthèse d'un travail qui a représenté pour moi une sorte de « couronnement » dans la mission qui avait justifié mon arrivée dans ce service, voilà plus de vingt années : déterminer les niveaux de risques et définir les mesures de sécurité propres à protéger les équipements et les habitants de la montagne contre le danger d'avalanche. Couronnement parce que cette dernière étape consista tout simplement en un travail de mise en évidence et de prise de conscience, de la place, du rôle et des limites de la fonction de l'expert. Elle me permit, d'une façon assez brutale, de découvrir un lien, une continuité, et un sens, aux innombrables missions d'expertises conduites durant ces deux décennies au gré d'éléments aussi disparates que la demande des aménageurs, les moyens disponibles, les événements météorologiques, et les réglementations successives sur les risques naturels. Elle me permit surtout de comprendre pourquoi et comment, poussé par les difficultés rencontrées avec mes interlocuteurs, j'ai modifié, de manière tout à fait intuitive, mon comportement, mes discours, la présentation et même – je vais essayer d'en donner quelques exemples – la teneur et les conditions des avis officiels rendus.

Avoir pu ainsi « observer » mon rôle d'expert du Cemagref, non plus comme celui du spécialiste technique pointu d'une science étroite, la nivologie, mais comme un acteur social responsable, chargé de transmettre aux autres une image aussi réaliste que possible de l'état des connaissances dans cette science et de les aider à déterminer la meilleure décision pour l'ensemble de la collectivité, cette capacité, ou plutôt cette chance, je la dois à l'arrivée de Geneviève. Avec elle, venue chercher, auprès d'un « praticien du risque de catastrophe naturelle », de la matière brute pour prolonger sa recherche sur la compréhension des dysfonctionnements de notre société, des « situations de crises », provoquées lors d'événements justement qualifiés

de catastrophes, se sont engouffrés le regard, les jugements ou les interrogations de la « science sociale » sur le monde des scientifiques purs et durs de la physique, de la mécanique des fluides et de l'informatique. Je lui dois d'avoir pu mieux comprendre le sens et la place de mon activité de conseil, de mieux la maîtriser, d'être plus efficace et, ainsi, d'avoir pu approcher un objectif singulièrement noble et gratifiant à mes yeux, celui de l'aide apportée à mes concitoyens et, de plus, dans le domaine de leur sécurité physique.

Je souhaite donc ici retracer ce parcours d'ingénieur de la division Nivologie en soulignant d'emblée qu'il accompagne les grandes étapes de la mise en œuvre de la prévention du risque d'avalanche (1975/1996) et en dégagant à chacune d'entre elles une idée force dont on peut voir la progression au fur et à mesure de l'avancée dans le temps. L'objectif recherché est la problématisation de cette histoire selon une double perspective : les évolutions internes au Cemagref et les péripéties de la politique publique des risques.

La situation de départ

Intégré dans le service en 1975, quatre ans après l'épouvantable avalanche de Vald'Isère, alors que les conclusions du rapport de la Commission interministérielle dite « Saunier » – préconisant un programme complet d'organisation des connaissances en matière d'avalanche par la coopération entre les multiples acteurs concernés (administrations, entreprises publiques, laboratoires scientifiques, stations, et milieux montagnards) – voyaient le début de leur mise en œuvre, je me suis trouvé en charge de la dernière et de la plus délicate des instructions de la Commission : l'élaboration des plans des zones exposées aux avalanches (PZEA). « *Au dernier arrivant, la mission la moins bien cernée aujourd'hui* », me dit un collègue en m'accueillant !

En effet, une grande campagne s'achevait juste : le recueil des informations sur les avalanches connues des montagnards locaux, doublée d'une analyse des indices sur photographies aériennes par des techniciens de l'Institut géographique national (IGN) et rendue sous une forme graphique, les cartes de localisation probable des avalanches (CLPA). On affinait les procédures d'observation systématique des avalanches, et on mettait en œuvre l'enquête permanente (EPA) : l'observation permanente de périmètres sensibles (OPA). Le Centre d'étude de la neige (CEN) obtenait ses moyens de régime de croisière. Des expérimentations et des mesures sur le phénomène lui-même commençaient, etc. Dans ce contexte, il s'agissait alors d'entrer dans une phase opérationnelle : définir et intégrer dans les documents administratifs réglementaires de la gestion du territoire et de l'occupation des sols des prescriptions soumettant les permis de construire à des contraintes de sécurité.

De 1975 à 1980 : des CLPA aux PZEA

Les CLPA couvraient alors près de 600 000 hectares de notre territoire. Elles ne constituaient en fait – mais leur lecture n'a cessé de donner lieu à des confusions – qu'un inventaire des couloirs jugés « avalancheux » par des techniciens, soit parce qu'ils y avaient repéré des indices ou des traces d'avalanches grâce à la photo-interprétation stéréoscopique de couples de photos aériennes de l'IGN, soit parce qu'ils avaient pu recueillir à leur sujet des témoignages formels sur des avalanches les ayant parcourus dans le passé. Au stade de l'élaboration des CLPA, aucune appréciation prospective du niveau de danger effectif n'était encore engagée.

Or, à cette époque, la pression du développement des aménagements et des équipements en montagne était à son apogée. Les CLPA constituaient le seul document cartographique « officiel » montrant des surfaces concernées par les avalanches et elles étaient souvent considérées, assez logiquement pour le non-initié, comme un document de planification des risques – ce qu'elles n'étaient évidemment pas. Mais l'administration elle-même les affichait comme contraignantes pour ses fonctionnaires (eux seuls, car elles ne pouvaient pas présenter le caractère « opposable » des documents réglementaires). Cette confusion engendra un certain nombre de situations paradoxales et finalement conflictuelles, où par exemple des élus plus dynamiques et plus volontaristes qu'ailleurs, ayant participé sérieusement au renseignement de leur CLPA, refusaient ensuite de l'entériner sous le prétexte qu'elle allait nuire au développement de leur commune... l'on su vite, en effet, qu'ici la CLPA avait justifié le refus du sous-préfet d'autoriser la création d'une remontée mécanique parce qu'une piste desservie traversait une zone notée probablement avalancheuse (orange) ; que là, le notaire avait ramené le prix d'une parcelle constructible à celui d'un mauvais pâturage parce que l'une de ses limites approchait l'orange de la CLPA ; etc.

Ailleurs, au contraire, un projet de piste dans un couloir cerné de rouge (avalanche historique confirmée par témoignage direct) ne soulevait l'objection d'aucun responsable, car les pistes de ski recherchées par les bons skieurs sont justement de ce type ! Pire encore, je reçus un jour les protestations, assorties de menaces indirectes, du chef d'une section de chasseurs alpins, à la suite de mon refus de lui fournir la collection des CLPA de son secteur : du fait de la mutation d'un ami qui en disposait, il ne pouvait plus choisir correctement les itinéraires de ses hommes lors de leurs déplacements hivernaux en haute montagne... !

Les CLPA ne pouvaient, en réalité, fournir les arguments pour de telles décisions ou la réponse à ce genre d'interrogations. Elles ont pour objet de rassembler des informations indispensables à l'expert et non de présenter les résultats de son expertise. L'expertise vient après, elle constitue une autre démarche, radicalement différente, comme celle qui a été mise en œuvre par les PZEA en matière d'aménagement de l'espace.

L'urgence portait, alors, sur la question de la sécurité des personnes dans leur habitation. Sur le plan de l'urbanisation de la montagne, l'étape suivante indispensable, l'expertise ou la formulation du diagnostic des risques et de l'étude des stratégies de protection à mettre en œuvre, venait tout juste d'être formalisée par une circulaire, du 5 décembre 1974, qui fixait le cadre réglementaire de l'élaboration des PZEA (et des PZERM qui ne furent que rarement entrepris). Elle était l'œuvre de la direction de l'urbanisme du ministère de l'Équipement, qui avait calqué sa méthode sur celle des plans d'occupation des sols (POS), dont les ingénieurs avaient la totale maîtrise sur le terrain.

C'étaient donc les administrations départementales qui maîtrisaient la procédure PZEA, dans la mesure où elles seules disposaient des moyens de l'expertise du risque, avec l'appui en amont de la division Nivologie du Cemagref (à l'époque encore CTGREF, service extérieur technique du ministère de l'Agriculture), nouvellement créée avec la mission de centraliser leur expérience et leurs connaissances. Par la suite, d'ailleurs, la plupart des municipalités se sont montrées bien trop heureuses de leur laisser le soin d'afficher et de prendre les décisions contraignantes impopulaires qu'implique l'élaboration de ce zonage officiel des risques.

Les études de PZEA me plongèrent immédiatement dans le bain de ces différentes problématiques et des incompatibilités qu'elles pouvaient présenter, mais je n'en avais pas une conscience claire. Au contraire, je découvrais le pouvoir et le respect que semblaient accorder au « spécialiste scientifique de Grenoble » tous les responsables rencontrés, ingénieurs de l'État, élus locaux et aménageurs. Et je m'étonnais souvent de constater l'évidente facilité avec laquelle on arrivait à obtenir l'assentiment de tous ces acteurs hétéroclites, sur l'application des contraintes, pourtant lourdes et coûteuses, que nous prescrivions. Il est vrai que ce « petit » cercle de décideurs et d'ingénieurs avait une très ancienne habitude de travailler ensemble, dans le cadre parfaitement admis, défini et dirigé par l'administration. L'arrivée de l'expert-avalanche constituait un « rouage » supplémentaire autour duquel s'articulaient encore mieux le débat et les décisions des services de l'État pour imposer ces mesures contraignantes de sécurité. Cela se vérifiait systématiquement dans les rares cas où la situation venait à se bloquer : le transfert du débat au plan de la présentation et de l'explication des phénomènes physiques et des solutions techniques permettait de construire un consensus et d'approuver un accord définitif.

L'une de mes premières interventions me permit de vivre une telle situation, à Bonneval-sur-Arc en Savoie. Elle illustre plusieurs des points du problème posé à l'époque : les procédures de gestion des risques entièrement aux mains de l'administration, la confusion par les fonctionnaires entre les rôles des CLPA et des PZEA, le poids de l'expertise, etc.

A Bonneval, l'équipe municipale était particulièrement décidée à se donner les moyens de conduire elle-même un développement harmonieux de la commune : sauvegarde de l'aspect et du caractère typé du vieux village, choix architecturaux intransigeants, conservation par les habitants de la propriété du foncier et de la maîtrise des opérations immobilières, développement concerté en interne du tourisme, prise en charge du déneigement de sa route d'accès (en lieu et place des services de l'équipement !), etc., avec le soutien et l'engagement d'une grande partie de la population. Elle se trouvait, lors de mon intervention, en pleine opposition avec les services techniques départementaux de l'État, à propos de la CLPA, fraîchement élaborée, qui ne prenait pas en compte sa demande de supprimer ou de modifier certains tracés d'avalanches aux abords des habitations, et elle avait décidé de s'abstenir de toute participation aux réunions programmées par ces services. En effet, c'est une des rares communes où le périmètre du vieux village est pratiquement déterminé par l'enveloppe des différentes avalanches qui le cernent (sous leur forme majeure). Des demandes de permis de construire quelques habitations pour les enfants du pays avaient été refusées par l'administration. La situation paraissait totalement bloquée. Le sous-préfet, les chefs de service de la DDE et de la DDA n'étaient plus « admis » à la mairie !

Or, en quelques semaines, la procédure – avec les spécialistes de la division Nivologie de Grenoble – d'un PZEA autour du vieux village, a été menée jusqu'à son terme sans aucune difficulté : acceptation d'un règlement de construction très contraignant, intégré dans la procédure POS en cours. Un repas vint clore la réunion où tous les responsables approuvèrent le PZEA. Les permis furent de nouveau accordés pour des habitations particulièrement bien renforcées et adaptées au risque d'avalanches. Pourtant, le plan du PZEA montrait toujours des zones colorées contre le périmètre du village, mais la nature, l'ampleur et la fréquence des risques y étaient décrites par secteur, ainsi que la justification des prescriptions imposées. Le succès consistait à avoir persuadé la municipalité d'accepter ce règlement, par le seul fait d'un débat organisé autour de l'explication et de la justification des arguments techniques avancés entre l'expert et les conseillers municipaux.

Cependant, après quelques années, à la fin des années 70, cette mécanique bien rodée des PZEA commença à montrer ses limites. A Bonneval, le trait de bordure des zones menacées par les avalanches était facile à placer sur la carte : nombreuses observations reconnues et consensus général. Mais de plus en plus souvent, je rencontrais des situations où aucun argument solide ne me permettait de justifier l'emplacement précis de ce trait sur la carte. Par exemple, à Gavarnie dans les Hautes-Pyrénées, face à un projet de lotissement prévu au pied d'un vaste cône de déjection : la pente s'y révélait parfaitement régulière et homogène, et propice à l'écoulement d'avalanches. Quand aucun élément physique ne marque le terrain, où situer la limite au-delà de laquelle la pression des avalanches peut dépasser la valeur seuil des 30 kPa, et les terrains doivent être classés inconstructibles ? Les enjeux,

dans ce cas, sont lourds : un facteur 20 ou 50 sépare le prix du terrain de part et d'autre du trait de crayon ! Parfois, on retenait la présence d'un chemin, une limite visible entre deux prairies... Mais pourquoi pas quelques dizaines de mètres plus haut, ou plus bas ?

Poser ce trait sur le terrain quand la validité des arguments techniques paraît incertaine à l'expert lui-même commençait à remettre en cause sa mission, le rôle qui lui était confié et la responsabilité qu'il supportait. La question de son objectivité était parfois avancée. Il faut rappeler que la « science » nivologique était encore en pleine construction et qu'elle « concoctait » des modèles encore un peu « brinquebalants » par rapport à ce que livraient l'observation et le coup d'œil du spécialiste. C'est d'ailleurs à partir de ce moment que le programme de recherche de la division subit une seconde accélération.

La hiérarchie et, avec elle, l'ensemble de l'administration et une partie des grands élus locaux balayaient l'objection du spécialiste en répondant que son statut valait reconnaissance de sa fonction et de sa compétence, qu'il était donc protégé et qu'en outre personne d'autre ne pouvait être mieux habilité...

Mais, la plupart du temps, comme je le soulignais, le dessin des zones n'était pas remis en cause. Une routine s'était installée. Et c'est dans ces conditions, pour suppléer aux silences de la hiérarchie, que j'ai trouvé judicieux d'appliquer une nouvelle façon d'aborder la procédure des PZEA, à propos de l'étude de celui de Vallorcine en Haute-Savoie, commune particulièrement confrontée aux problèmes d'avalanches. A première vue, elle ne différait presque pas de la pratique habituelle, mais sur le fond, elle rétablissait et formalisait plus clairement le rôle de conseil technique (on n'a parlé d'expert que dix ans plus tard !) du spécialiste nivologue du CTGREF. Je juge aujourd'hui cette transformation fondamentale, mais, à l'époque, je ne recherchais qu'une sorte de confort intellectuel – sauvegarder l'intégrité de l'acte d'expertise – qui me permettait dans le même temps de mieux adapter mon comportement à l'interrogation de mes contradicteurs.

Cette modification¹ de procédure consistait à inverser la présentation des plans. Le plan de zonage des risques se transformait en « proposition » de plan de zonage des risques. L'étude rendue explicitait la démarche scientifique de l'expert et les arguments pris en compte pour justifier la proposition de zonage donné dans une annexe. S'il n'était pas contesté, il était approuvé à l'issue de la réunion et devenait le document officiel. S'il l'était, les observations étaient relevées et justifiaient les

¹ Le PZEA de Vallorcine fut érigé ensuite en plan-type et distribué à tous les ingénieurs DDE, DDA, DDSC, et architectes venus en stage de formation continue au CTGREF.

modifications du zonage. La municipalité pouvait ainsi décider de réaliser des travaux adéquats de protection pour transformer une partie de zone rouge inconstructible en zone bleue constructible avec des précautions. Le document de l'expert demeurait tel quel en annexe. L'ingénieur spécialiste n'était donc plus seul à évaluer la capacité de la commune à entreprendre les travaux de protection et à décider du classement en zone bleue. La décision était supportée par le « groupe de travail du POS », élus, expert et fonctionnaires départementaux rassemblés.

La qualification d'acte d'expertise étant ainsi rétablie, la mission retrouvait sa signification et l'expert sa tranquillité d'esprit. Mais ce faisant, la voie était ouverte à la possibilité de divergences entre le risque vu par les communautés montagnardes, le risque vu par les ingénieurs de la direction de l'urbanisme et le risque vu par le spécialiste des avalanches. Les élus ou les responsables locaux n'étaient plus seulement des gens à convaincre et à informer, mais aussi des interlocuteurs de l'expert disposant d'une parole autonome et légitime.

Plusieurs essais pour faire réagir le milieu technico-administratif central sur cette nouvelle conception de la procédure à la fin des années 70 sont demeurés sans succès : ni commentaires, ni oppositions. Il était sans doute important de ne pas entamer le discours technicien et scientifique de l'administration, même si, sans le dire, les acteurs concernés sentaient qu'il était décalé vis-à-vis des problèmes à traiter. Mais la décentralisation n'était pas encore à l'ordre du jour.

Vue d'aujourd'hui, cette période était celle du règne du technicien souverain, mais celui-ci était miné dans ses fondements, comme le besoin de changement de procédure apparu en 1978/1979 en témoigne, même si, à l'époque, on n'en avait pas une conscience claire et on n'en mesurait pas tous les enjeux et toutes les implications. Mais dans le même temps, d'autres changements étaient en gestation au sein de l'État et de la société qui allaient me fournir l'occasion de mûrir ces évolutions : la décentralisation, d'une part, et une nouvelle politique ayant pour objet les « risques majeurs ».

De 1981 à 1984/1985 : vers une nouvelle conception de l'expertise de risque

Des changements structurels renouvellent, à cette époque, le cadre politique et administratif de la prévention des risques :

– la réorganisation des services de Restauration des terrains en montagne (RTM), dont le nouveau délégué national est un ancien directeur de la division Nivologie, et qui prennent en charge les zonages de risques naturels ;

- la création de la Délégation aux risques majeurs (DRM) qui se saisit de l'article 5 de la loi du 13 juillet 1982 pour réorganiser les procédures de prévention ;
- les lois de décentralisation qui transfèrent la responsabilité de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire aux collectivités locales ;
- l'évolution du CTGREF/Cemagref qui passe d'un statut de service extérieur de l'État à celui d'EPST (établissement public scientifique et technique).

Cette période correspond à un bouleversement assez brutal des habitudes. La courbe de production des PZEA fléchit parce que leur mode de financement, totalement centralisé, n'est plus alimenté, parce que les nouveaux services RTM hésitent² à les poursuivre et que la division Nivologie et le Cemagref réorientent leurs actions vers la recherche, parce que la procédure nouvelle des plans d'exposition aux risques s'annonce, etc.

Pour ma part – c'est ma période parisienne ! –, je suis, un peu par hasard, promu monsieur Avalanche par l'équipe de Haroun Tazieff qui cherche à faire appel aux experts de terrain pour élaborer la méthodologie des plans d'exposition aux risques (PER). C'est pour moi l'occasion de prendre du recul, d'affiner les évolutions précédentes, de les confronter aux pratiques développées sur les autres risques, et de faire passer des messages, notamment pour éviter les erreurs précédentes et insister sur les dangers d'une trop grande directivité dans la méthode. J'abandonne la pratique des PZEA tout en observant, à l'occasion de missions de conseil, les expériences de zonage de risque entreprises par les ingénieurs RTM. En quelques années, je glisse imperceptiblement d'un statut de praticien expérimenté du risque à celui de théoricien de référence !

C'est donc une période faste où, en spectateur de premier plan, j'assiste et participe aux initiatives lancées tous azimuts par la cellule des PER de la DRM. Mais celle-ci se révèle une structure très parisienne, peu disposée à entendre véritablement l'expérience de terrain, peu portée aux approches pragmatiques et désireuse de se donner une image de novateurs. Les expériences novatrices, comme celle des PZEA, ne sont pas exploitées. En deux ans, je vois la méthodologie des PER devenir « monstrueuse », s'alourdir de procédures complexes de contrôle, d'approbation, de décision, etc. Les expérimentations de la procédure s'avèrent extrêmement coûteuses, compliquées et impossibles à clore. En 1984/1985, le gouvernement fait pression pour que l'on sorte de la démarche expérimentale et que l'on généralise

² Les conditions d'intervention de leurs ingénieurs sont trop éloignées de celles des spécialistes du Cemagref, et l'expérience de la concertation telle qu'elle avait été mise en œuvre à Grenoble est mal transmise. On ne décrète pas que, du jour au lendemain, tel ingénieur sera l'expert-risque du service.

les PER, et l'on assiste alors à la production de documents volumineux où la partie administrative l'emporte toujours au détriment de la partie technique. Parfois à tel point que quelques-uns d'entre nous, praticiens de terrain dans le domaine des avalanches, avons l'impression d'une régression !

C'est l'État autoritaire qui triomphe finalement dans la procédure des PER. Plusieurs voix d'élus locaux s'élèvent pour protester, l'État reprenant par cette procédure les prérogatives abandonnées par les lois de décentralisation.

À partir de ce moment – les services RTM s'engageant directement dans la prise en charge des zonages de risques ; les missions de recherche, au Cemagref, venant primer les missions de conseil –, la division s'investit sur des opérations jugées plus valorisantes : les expérimentations et les modélisations du phénomène d'avalanche, la rénovation des documents techniques informatifs, l'étude et la production de normes, les actions de formation de formateurs, la recherche du statut de « sur-expert », de service de référence ou d'arbitrage de dernier ressort, etc. C'est là encore, pour moi, l'occasion de consolider, de l'intérieur, un positionnement d'expert : l'on me demande d'apporter le regard critique du praticien d'expérience et du terrain sur le déroulement et les résultats de quelques opérations menées par le laboratoire. Les opinions échangées ainsi enrichissent autant le praticien que le physicien ou le numéricien focalisé sur l'objet de sa recherche.

Sur le plan du terrain, de cette période je retiens aussi les « appels au secours envers la science ». L'ambiance générale au sein de l'établissement, tout nouvel institut de recherche, le contact avec les jeunes chercheurs de la division, la fourniture des premiers modèles, physiques et numériques, de calcul d'avalanche, les réticences de l'expert vis-à-vis des procédures de zonage réglementaire, les demandes de justification des avis rendus par le spécialiste de plus en plus insistantes, etc., sont quelques-uns des éléments qui, insidieusement, amènent le doute dans l'esprit des experts quant à leur réelle capacité d'analyser empiriquement le site d'un vallon et de porter, avec une part d'intuitivité évidente, un diagnostic de risque ou un jugement sur le niveau des contraintes avalancheuses à prendre en compte.

Mais la « science » aussi montre ses limites. C'est en effet l'époque où, comme à La Morte en Isère, pour répondre à la commande d'une étude par les responsables locaux, on construit en labo la maquette du site d'un grave accident, et l'on tente d'y reproduire un clone de l'avalanche dévastatrice pour en mesurer la trajectoire, les vitesses et les efforts dans le but d'imaginer des solutions de protection et de calculer les ouvrages adéquats. Plus tard, à Tacconnaz dans la vallée de Chamonix, la division proposera encore une modélisation numérique pour calculer les paramètres de l'avalanche de 1988... Mais la plupart de ces tentatives restent vaines et les études promises auraient tourné à la catastrophe si le « spécialiste de terrain » n'était

venu sauver la situation en parvenant à conduire sa démarche d'expert jusqu'à sa conclusion, c'est-à-dire en obtenant l'accord des responsables directement concernés sur une proposition de stratégie de protection.

De 1984/1985 à 1991, l'expertise de risque dans les projets d'aménagement : une démarche concertée

Cette période correspond à l'apogée de l'application des procédures d'aménagement de la montagne : celle des unités touristiques en montagne (UTN) et celle des plans (Pluriannuels) de développement touristique en montagne (PPDT puis PDT). Comme leur nom l'indique, ces procédures sont principalement destinées à organiser la production, l'analyse et le contrôle des études préalables à la réalisation des grands équipements touristiques en montagne. Si le site de l'aménagement prévu se révèle menacé par des phénomènes avalancheux, les ingénieurs chargés de leur maîtrise consultent la division pour lui commander une étude de « faisabilité » supplémentaire : l'analyse des risques d'avalanche.

Dégagé de la réflexion sur les PZEA et les PER, l'essentiel de mon activité se fixe alors sur ce nouveau type d'intervention.

La demande faite à l'expert lui offre ici un point de vue à la fois plus large et plus ciblé : il s'agit non pas de dire le risque en soi, dans le vide en quelque sorte, mais de confronter l'aléa aux projets d'aménagements et aux contraintes des aménageurs. L'expert est obligé de se placer dans le cercle des différents responsables concernés, à leur niveau, de comprendre et de mesurer leurs différentes préoccupations, leurs points de vue et, en particulier, de prendre en compte celui des agents économiques. Mais en revanche, dans ce nouvel environnement, il gagne en sérénité car sa démarche s'établit plus clairement, l'acte de conseil ne pouvant plus se confondre avec l'acte de décision.

Cependant, l'avènement et l'exécution de ce dernier type de mission n'expliquent pas à eux seuls cette nouvelle prise de conscience. Car, dans le même temps, l'importance de l'activité de recherche s'amplifiant au sein de l'équipe et le besoin de formation de spécialistes des avalanches se faisant entendre, l'idée de concevoir un « système expert », construit à partir des connaissances des spécialistes, et capable, comme eux et peut-être mieux, de pronostiquer les risques et de proposer des solutions de protection, était apparue. L'étude de faisabilité d'un tel système appelait naturellement la participation des experts de la division : je m'y suis totalement investi. La nécessité est rapidement apparue de formaliser le raisonnement et la démarche suivis par le spécialiste quand il produit ses jugements et formule ses

avis. Cet effort de réflexion et d'investigation sur le sens et la nature de son propre travail présentait un énorme intérêt : il fut pour moi le véritable point de départ de l'approfondissement du concept d'expertise et de la codification de sa méthodologie.

Mais conduite uniquement entre ingénieurs formés aux sciences dites « dures » (utilisation des outils des mathématiques, de l'informatique, de l'intelligence artificielle, des techniques de l'ingénieur), l'opération n'a pas atteint ses objectifs initiaux. L'ambition affichée au départ est revenue, par la suite, à des proportions bien plus modestes. Car l'intuition de l'expert, ses variables personnelles, l'alchimie du flair et de l'expérience sont-elles codifiables ? En d'autres termes, peut-on « extraire » l'expertise de l'expert sans tuer l'expertise (et l'expert) ?

Néanmoins, sur le plan de l'ontologie de l'expertise, cette tentative a fourni l'occasion de clarifier la problématique des analyses de risque et d'effectuer des progrès qui étaient immédiatement mis en œuvre lors de chacune des missions de conseil commandées à la division.

Depuis le début de la décennie 90 : un avenir incertain entre l'expertise et la recherche, et l'intrusion des sciences sociales

Aujourd'hui, et d'une façon un peu plus ferme depuis quelques années, le Cemagref insiste beaucoup, dans son discours et la présentation de lui-même, sur l'importance de l'expertise dans sa pratique. L'expertise lui serait même une sorte d'emblème, marquant son originalité par rapport aux autres établissements de recherche. Sa devise « la recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement » reste significative. Mais a-t-on bien réfléchi à ce que cela suppose pour l'institution ?

L'étude lancée avec Geneviève Decrop, et dont la synthèse constitue cet article, révéla aux ingénieurs que le champ de l'expertise ne pouvait être contenu dans celui des sciences « dures » et que les sciences sociales constituaient au contraire le cadre par lequel on pouvait le maîtriser, les premières ne fournissant que la matière de base – les outils de calcul et le support physique – de son étude.

En moins de trois ans, tous les ingénieurs du Cemagref chargés de missions d'expertise ou de conseil ont dû repositionner leur activité. On observa alors deux types de comportements : pour les uns, l'importance, sinon la prééminence, de l'approche des sciences sociales était rapidement intégrée, et ceux-là reconnaissaient leurs lacunes et leur manque de formation, et demandaient des « recettes » ; pour les autres, sans doute pour cette même raison, il s'agissait au contraire de s'extraire de l'incidence du social dans l'expertise, et donc d'en redéfinir le champ au sein de celui des sciences

exactes, ou d'imaginer de nouvelles procédures où la décision politique pouvait être accomplie sous la forme d'un choix entre des multitudes de propositions élaborées par l'ingénieur. On en est toujours là !

Aujourd'hui, plusieurs interrogations demeurent : le Cemagref peut-il, et souhaite-t-il, structurer des équipes dans le domaine de l'expertise ? Lui est-il possible de s'approprier cette fonction ? De quelle expertise s'agit-il ? ...

Les messages restent contradictoires. Son statut, les choix de programmation de ses recherches, les modes d'évaluation de ses programmes, le recrutement, la formation et l'évaluation de ses personnels, ses règles de gestion et de fonctionnement, la volonté de ses agents de s'afficher « chercheurs », etc., marquent sa détermination à s'engager dans les actions de recherche, alors que, en direction de l'extérieur, il souligne sa volonté et ses capacités d'expertise mises à la disposition de la société. L'établissement adapte ses moyens et ses équipes pour être capable de « fournir des aides à la décision publique », mais affiche le souci de refuser sa part de responsabilité dans la décision, etc. Pour s'accommoder de ses contradictions et tenter de mieux se protéger, il cherche à spécifier l'expertise de façon à concilier des objectifs hétérogènes tels que, en particulier, la primauté de sa fonction « recherche », le respect des limites du champ des sciences exactes, et le refus de son implication dans la responsabilité des décisions prises sur ses avis. Il en donne donc une définition restrictive, contenue dans le champ des sciences exactes, et peut ainsi parler d'expertise « scientifique ». Il réduit l'expert au rang de « spécialiste scientifique », car l'expert ne s'inscrit pas bien dans le binôme chercheur-ingénieur, où le savoir – qui ne peut être que scientifique – va du chercheur à la société par l'intermédiaire des ingénieurs (binôme qui, dans les faits, est le modèle retenu par l'établissement). Alors que l'expert se définit mieux comme un médiateur – dont la « spécialité » est de posséder du savoir, et de l'expérience, dans plusieurs (ou de se situer aux frontières de plusieurs) domaines scientifiques – capable de coordonner (mettre de la cohérence, mettre en adéquation) les savoirs scientifiques et la demande de la société (des décideurs).

Aujourd'hui, et l'on a d'ailleurs frôlé l'incident, l'hiatus est tel dans l'établissement qu'il est plausible d'imaginer la situation où des experts du Cemagref pourraient être « mis dans le trou » sur la foi d'arguments développés par ses propres chercheurs !

Il faut donc remettre de l'ordre et de la clarté sur ce problème. À moins de décider l'abandon de ces missions, plusieurs points doivent être précisés :

Une carrière pour l'expert

Pour développer l'expertise, il faut des experts. C'est-à-dire pas seulement des agents diplômés de telle ou telle école, mais des personnes qui aient à la fois la passion de la

montagne et celle de la relation avec les montagnards, qu'ils soient élus, simples habitants, aménageurs ou ingénieurs des services de l'État. La capacité d'expertise se construit dans la durée. Elle suppose à la fois un enracinement dans le terrain et une capacité à aller voir ailleurs et à prendre du recul, mais toujours pour revenir au terrain.

Tout cela ne fabrique pas une « carrière », qui suppose au contraire une grande mobilité, des passages brefs dans des postes très variés, une fréquentation plus assidue des lieux de pouvoir et de Paris que des communautés montagnardes, peu prestigieuses sur ce plan. N'est-ce pas cependant cela que l'on recherche aujourd'hui en entrant au Cemagref, et que l'établissement, volontairement ou non, favorise ? Dans ces conditions, l'ingénieur-expert, en plus des qualités requises mentionnées plus haut, devra aussi faire preuve d'une bonne dose d'abnégation et de foi militante... !

Un statut d'expert

L'orientation marquée de l'établissement vers la recherche et le développement et la mise à disposition de modèles de calcul des avalanches de plus en plus efficaces amènent une autre question. Comment envisager la relation entre le chercheur et l'expert ? Les modèles vont-ils se substituer à l'expert ou faut-il les penser en complémentarité : le modèle aidant l'expert à valider ses hypothèses, et l'expert venant interpréter les résultats du modèle, le resituant dans le concret, les corrigeant, etc. ?

Aujourd'hui, les réponses se dessinent dans le club étroit des spécialistes du Cemagref concernés, mais l'état-major de l'institut est-il vraiment disposé à se lancer dans l'aventure en toute connaissance des risques de l'expertise (de risque !) ? Peut-il s'en donner les moyens qui, on l'a vu, ne sont ni simples ni légers, et de nature spécifique, différente de ceux de la recherche ?

Une redéfinition des concepts fondamentaux

Une part non négligeable des difficultés du débat provient des différences de sens attribuées par chacun aux termes employés.

Il est urgent de rétablir le sens des concepts et de préciser les différences entre des termes employés en matière de production scientifique : les **données d'un spécialiste**, qui sont des résultats de calcul, de modélisation ou de mise en œuvre de méthodologie, préalablement validées par le temps et l'expérience ; les **thèses d'un chercheur**, qui sont les résultats du développement d'une théorie nouvelle, non expérimentée, souvent non validée sur le terrain ; et les **avis d'un expert**, qui sont le résultat d'une expérience personnelle et d'une intuition (son « modèle » cognitif !), obtenu à partir de la connaissance objectivée du phénomène, du contexte et du niveau de sécurité recherché.

De même, sur le plan du producteur scientifique, on doit aussi distinguer : le **modélisateur**, qui est un concepteur de modèle, c'est-à-dire un chercheur, au Cemagref ; l'**ingénieur** qui, devenu et reconnu expérimenté, est alors un spécialiste de son établissement ; le **vulgarisateur**, qui est un chercheur ou un spécialiste reconnu « grand communicateur » ; et l'**expert**, qui est un ex-chercheur ou un expert-spécialiste devenu « conseiller » des décideurs, et qui aide (participe) à la décision et engage sa responsabilité et celle de son établissement.

La fonction d'expertise : un troisième type entre la recherche et l'ingénierie ?

Plusieurs « ouvertures » semblent se dessiner : la création d'un laboratoire d'ingénierie appliquée aux systèmes complexes annoncée dans le journal interne du Cemagref³, la production de rapports internes s'attelant aux problèmes de l'expertise sont des préambules prometteurs⁴.

Mais aujourd'hui, des menaces pèsent sur les missions d'expertise des risques naturels telles qu'elles furent conduites au Cemagref jusqu'à ces dernières années. Les modifications, récentes et rapides, de « l'environnement » politique, scientifique, juridique, social et humain, dans lequel s'exercent les actes d'expertise, ont rendu ces missions de moins en moins praticables, car de plus en plus difficiles, dangereuses et dévalorisées. Dans l'hypothèse où l'établissement déciderait de les poursuivre, il n'échappera pas à l'obligation de mettre en place une structure spécifiquement adaptée dont la gestion, les moyens et les équipes ne pourront ressortir de l'organisation actuellement développée, manifestement calquée sur celle des instituts chargés de recherches fondamentales.

Claude Charlier

³ Spot n° 62 de mai 1996.

⁴ Mission *Expertise et Responsabilité*, Manuel Gonzalez et François Lacroix, juillet 1996.

Sommaire

	Pages
Préface	5
Introduction	21
Chapitre 1 - La problématique de l'expertise	25
<i>De la détermination du risque aux mesures concrètes de prévention : la science trahie par le social</i>	
1.1 Le schéma implicite de l'expertise	29
1.2 Un schéma d'expertise de risque : le cas de la protection contre les avalanches	33
1.3 L'élaboration cognitive du risque. La connaissance et la représentation du risque : un procès socialisé largement méconnu	37
Chapitre 2 - Le risque en montagne, d'hier à aujourd'hui	51
2.1 Les grandes étapes de l'histoire du risque en montagne	55
2.2 La politique publique de prévention du risque aux prises avec le territoire	65
Chapitre 3 - Le risque négocié : Vers des scènes locales de risque ?	73
3.1 L'élaboration des scénarios de référence <i>Autour du problème de la représentation du risque</i>	77
3.2 Risque administré versus risque négocié	85
3.3 Les éléments d'une perspective politique propre de l'expertise de risque	89
Bibliographie	99

Introduction

La prévention des risques, d'origine naturelle ou technologique, tend à occuper une place grandissante dans le champ des préoccupations publiques. En une quinzaine d'années, trois grandes lois – celle du 13 juillet 1982, celle du 22 juillet 1987 et celle du 2 février 1995 – et une série de structures politiques (dont la plus durable, la Délégation aux risques majeurs, a fini par être intégrée au ministère de l'Environnement) ont structuré un nouveau champ d'action publique. Nous ne nous appesantirons pas ici sur les raisons qui ont donné son impulsion à un tel mouvement – impact social, économique et médiatique d'événements catastrophiques, ultime développement de l'État-Providence ou vulnérabilité croissante de la société moderne – pour nous occuper du profil spécifique de ce champ, et plus précisément d'une de ses caractéristiques majeures : la place centrale occupée par l'expertise scientifique.

Nous ne voulons pas signifier par là que la fonction n'existait pas auparavant, ni que l'expert serait une création récente. Dans son acception traditionnelle, cependant, l'expert est un auxiliaire de la justice, c'est-à-dire, quelqu'un qui, au nom d'une compétence reconnue (dans laquelle l'expérience intervient tout autant sinon plus que les savoirs théoriques), aide le juge à démêler *a posteriori* l'enchevêtrement des causes et des responsabilités dans une affaire ayant occasionné des dommages. Quant à la fonction d'élaboration des dispositifs de prévention des risques, elle était tout entière dévolue à des agents de l'État, ingénieurs et techniciens, pour lesquels la dénomination d'« experts » aurait paru impropre.

Deux ordres de faits sont venus modifier profondément cet état de choses et produire la figure moderne de l'expert dans le champ des risques et plus largement de l'environnement. D'une part, le monopole de l'expertise longtemps exercé

par l'État a éclaté, ouvrant le champ à des organismes de statuts variés, laboratoires universitaires et scientifiques ou bureaux d'études privés, à côté des administrations publiques. Le fait important pour notre propos, dans cette évolution, est que ce n'est plus son appartenance à l'État qui confère au spécialiste ou à l'ingénieur sa légitimité, mais son inclusion dans la communauté scientifique, matérialisée par le diplôme universitaire ou le rattachement à un laboratoire scientifique. En se détachant (même relativement) de l'État, l'ingénieur tend à devenir un expert scientifique, conjuguant le caractère d'extériorité, d'indépendance de l'expert avec l'autorité conférée par la science. D'autre part, la fonction d'expertise dans le champ des risques s'est déplacée vers l'amont : elle est devenue prospective, pour ainsi dire prédictive, et elle s'exerce en relation étroite avec les autres acteurs intervenant dans le champ de la prévention (ou de la gestion de crise). Mais du fait de la légitimation par la science et de l'état des représentations de celle-ci dans la société, le corollaire de cet exercice est que le droit à l'incertitude et à l'erreur de l'expert lui est contesté de manière récurrente. En même temps que l'expertise scientifique installe son emprise hégémonique dans le champ des risques, le divorce d'avec les autres acteurs sociaux, « profanes », va croissant, divorce que l'on diagnostique dans les milieux scientifiques sous la forme d'un problème de communication et de langage.

C'est ce problème qui a donné naissance à la recherche dont nous tenterons ici de présenter le cheminement et les principales conclusions. Son lieu d'accueil ayant été la division Nivologie du Cemagref, notre démonstration concernera quasiment exclusivement le champ de risques naturels et plus particulièrement le risque en montagne. Bien que le thème initial en ait été la relation de l'expert et du décideur (dans le champ de la prévention et dans la situation de crise), c'est l'expertise qui s'est imposée comme le véritable objet de la recherche – l'expertise comme activité sociale et scientifique à interroger et à analyser, et plus largement comme le lieu d'une problématique globale du risque. Ce faisant, la réponse que nous avons proposée a consisté à inverser la question : plutôt que d'explorer les aspects « socio-économiques » du risque, nous nous sommes attachés à son approche scientifique. Notre hypothèse est que c'est au travers de cette « expertise-problème » que se posent les questions fondamentales relatives aux modalités d'élaboration et de prise en charge des risques par la collectivité, lesquelles renvoient, *in fine*, à la notion difficile et controversée d'« acceptabilité » sociale du risque.

Pour employer la terminologie en vigueur dans les sciences sociales, on peut dire que le champ d'appréhension des risques est un système d'acteurs, que ces acteurs présentent eux-mêmes comme profondément clivé, traversé de lignes de rupture, dont la plus importante serait, du moins dans la perspective des milieux scientifiques et techniques, celle qui sépare le savoir et les méthodes

scientifiques des approches « profanes », que celles-ci soient dictées par des motifs politiques, économiques ou par des intérêts individuels. D'autres fractures parcourent le champ, que nous évoquerons dans la dernière partie de ce texte (comme celle qui sépare les acteurs de la prévention de ceux de la gestion des crises, ou comme la divergence des logiques entre le champ de la réparation post-crise et la prévention), mais la ligne de démarcation qui sépare les acteurs scientifiques des autres surplombe le champ d'emblée, à un moment crucial de la problématique du risque – celui qui consiste à « dire » le risque, ce qu'on peut appeler la phase d'élaboration cognitive. Il y a là une première « négociation » entre acteurs, ceux qui représentent le « système naturel » d'un côté et ceux qui représentent le « système social » de l'autre, qui s'augure mal, dans la mesure où les partenaires déclarent ne pas parler la même langue ¹.

Une entreprise de traduction suppose que l'on commence par éclaircir les termes de l'échange : qu'est-ce que les acteurs négocient ? Ou plutôt, comme la communication est une relation intersubjective, comment se représentent-ils l'objet de leur échange et l'usage qui en est fait de part et d'autre ? C'est à cette élucidation que nous allons nous attacher en la restreignant dans un premier temps à un seul des partenaires, l'acteur « collectif » en charge de l'expertise scientifique et technique, désignés ici sous l'appellation générique de « scientifiques » ². Ce n'est que dans un deuxième temps, en mettant en débat ces représentations, que les autres acteurs de la négociation trouveront à se réintroduire – d'eux-mêmes, pour ainsi dire. Chemin faisant, nous enrichirons, à notre mesure et à notre manière, quelques-uns des mots-clés du champ – négociation, risque, aléa, scénario de référence – contribuant ainsi, espérons-nous, à cette entreprise de traduction .

Nous proposons alors d'éclairer, dans un premier chapitre, la notion d'expertise de risque tant dans sa pratique propre qu'au regard de la circulation des différents types de savoirs constitués sur le risque. On y verra que l'expert ne se laisse pas définir comme un ressortissant pur et simple du monde scientifique, mais que son identité est beaucoup plus large et composite que ce que l'adjectif « scientifique » accolé au mot « expert » le laisse entendre. Une histoire particulière,

¹ Cette représentation est largement partagée puisque le programme interdisciplinaire de recherche-environnement du CNRS, qui a motivé en partie cette étude, a intitulé un de ses thèmes : *Interactions entre systèmes naturels et systèmes sociaux*.

² Sous le terme « scientifiques » se cachent des statuts et des positions très différentes vis-à-vis de la science, chercheurs, professeurs, ingénieurs, et de multiples disciplines, plus ou moins éloignées du noyau « dur » de la science. Il reste cependant que l'appellation de scientifique garde sa pertinence pour des personnes que rassemblent leur formation initiale et un fort sentiment d'appartenance au « monde » de la science.

mais emblématique – celle du risque en montagne et de la constitution de son expertise – nous permettra de montrer les ressorts plus profonds de cette identité, d'en saisir, si on peut dire, l'épaisseur sociale et historique ; nous y consacrerons notre deuxième chapitre. Dans le dernier chapitre, nous resituerons l'acte d'expertise et le personnage de l'expert dans la perspective du traitement social du risque et de sa mise en scène politique.

Chapitre 1

La problématique de l'expertise

*De la détermination du risque aux mesures concrètes
de prévention :
la science trahie par le social*

Comment les experts voient-ils leur mission auprès de la collectivité ou auprès des décideurs ? À quelle place se mettent-ils dans la champ large de la gestion des risques ? Et en amont de ces questions, comment définissent-ils les principaux concepts de ce champ : risque, aléa, événement, phénomène, vulnérabilité... ? L'enquête que nous avons menée pour répondre à ces questions a emprunté plusieurs voies : une voie formelle avec des entretiens semi-directifs, complétés ultérieurement par l'envoi d'un questionnaire (sur le lexique de la profession), et une voie plus informelle et variée, où la méthode relève plus de l'imprégnation que de l'observation structurée, par la participation à des réunions de la profession (avec des chercheurs, des ingénieurs, des experts), des conversations à bâtons rompus en petits groupes, etc. Au total, l'observation, sous ces différentes formes, s'est étalée sur plusieurs années, et a porté sur beaucoup plus d'objets que ceux que nous mettons en débat dans ce texte – nous avons dû nous résoudre à une certaine réduction de la richesse recueillie.

1.1 LE SCHEMA IMPLICITE DE L'EXPERTISE

On peut déduire des différents énoncés que nous avons recueillis une représentation du champ du traitement des risques sous forme d'un axe univoque, le risque décrivant comme une trajectoire entre un pôle amont, constitué par la sphère scientifique et un pôle aval, celui de la sphère sociale. Un tel schéma n'est, bien sûr, qu'une déduction, un simple renvoi « en miroir » de représentations parcellaires, spontanées, issues du discours courant. Le schéma est donc largement implicite, ce qui ne l'empêche pas de produire des effets, d'être « agissant », et ce d'autant plus que les conceptions qu'il suppose (sur les pratiques sociales, comme sur les pratiques scientifiques) ne font que très rarement l'objet d'une réflexion organisée dans leur milieu de fabrication.

Dans ce schéma linéaire, donc, le pôle amont, scientifique, est en charge de la détermination du risque, laquelle comporte plusieurs phases successives, aujourd'hui assez largement codifiées : détecter un phénomène physique menaçant une (ou des) installation(s) humaine(s), le modéliser en croisant deux séries de calculs, la première cherchant à évaluer ses paramètres physiques (densité, volume, vitesse, etc.) et la seconde visant sa probabilité de survenue. On obtient ainsi un « aléa » dans la terminologie en vigueur, qui ne deviendra « risque » qu'à la troisième et dernière étape scientifique : celle de sa projection dans un territoire donné, présentant des « vulnérabilités », ou des « enjeux » selon la dernière terminologie en vigueur, sous forme le plus généralement cartographique¹. En livrant une carte d'aléa à un destinataire-usager, l'expert aura à bon droit le sentiment d'avoir délivré au système social un message complet de risque, puisqu'il aura ainsi délimité un espace menacé au sein d'un territoire occupé par une collectivité. C'est en effet la définition officielle du risque, donnée par la Direction des risques majeurs (DRM) et qui fait consensus : le risque est un croisement entre un aléa et des vulnérabilités.

Naturellement, chacune de ces opérations pose une multitude de problèmes, théoriques, méthodologiques, pratiques – et, en particulier, un problème de vocabulaire et de définition. Une petite enquête par questionnaire à laquelle

¹ Certains risques se laissent plus facilement cartographier que d'autres, c'est le cas naturellement pour les risques dits « localisés » (inondations, avalanches, séismes, etc.) par opposition avec les risques atmosphériques (grêle, tempêtes, cyclones) non cartographiables, mais c'est également vrai à l'intérieur du champ des risques localisés : le risque inondation se prête mieux à la cartographie que les séismes ou les glissements de terrain.

nous nous sommes livrés auprès d'experts de différentes disciplines en témoigne : les mots comme *risque*, *aléa*, *vulnérabilité* sont susceptibles de recevoir des contenus fort variables, et parfois assez divergents. Le terme d'*aléa*, en particulier, est manifestement très difficile à situer pour les praticiens entre le phénomène physique et le risque : une partie des définitions que nous avons recueillies le tire vers la notion de phénomènes, l'autre vers celle de danger ou de dommage. Un nombre non négligeable de réponses (4 sur 14) n'évoque aucunement l'idée de fréquence. Pour les autres, le terme *aléa* renvoie parfois à l'idée d'imprévisibilité, ou à l'inverse (plus souvent) à la possibilité d'un calcul statistique. Prenant acte de ces difficultés sémantiques, l'un d'eux conclut : « *Le terme aléa est, en la matière, horriblement hexagonal, technocratique, détestable et totalement incompréhensible.* »

La procédure de détermination du risque comporte également une part de choix (celui de la fréquence, notamment, pour l'*aléa* de référence), lié à l'incertitude, véritable pierre dans le jardin de la connaissance scientifique et qui suffirait à elle seule à faire de l'expertise un problème entre science et société². Mais ces questions et ces choix se traitent (ou restent en suspens) au sein d'un milieu de référence assez étroit (composé de quelques instances de l'administration et des organismes techniques et scientifiques concernés), et selon les modalités de raisonnement propres à ce milieu.

Au bout du compte, et quelles que soient les incertitudes liées à l'activité scientifique, l'expert se perçoit et est perçu comme un « porte-parole » de la nature – le plus authentique dans la mesure où seule la science est capable d'en énoncer les lois³. La connaissance élaborée en amont est délivrée en aval à des acteurs sociaux à qui il revient d'en faire usage, c'est-à-dire de l'intégrer ou

² Les scientifiques attribuent une bonne part de leur problème de communication avec les « profanes » à leur incapacité de comprendre et d'accepter l'incertitude, mais l'incertitude est déjà fort maltraitée au sein du champ scientifique lui-même : le plus souvent associée aux notions de lacune et/ou d'erreur, elle évoque l'idée d'imperfection, la faute et la culpabilité se profilant derrière, d'où une tendance forte à l'occulter (dans les définitions de l'*aléa* données par les experts et citées plus haut, une seule comporte le mot incertitude). Pour une approche fine de l'« usage » de l'incertitude dans l'incertitude scientifique, voir Philippe ROQUEPLO, *Climats sous surveillance, les limites de l'expertise scientifique*, Paris, Economica, 1993.

³ Nous empruntons cette notion de « porte-parole » à Michel Callon, exposée notamment dans un article intitulé : « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », paru dans *L'Année sociologique*, 1986.

non, en tout ou partie dans leurs projets et leurs activités – que ces acteurs sociaux soient un préfet, un aménageur, un maire ou un propriétaire privé. Il s'agit ici, naturellement, d'une « épure », conformément à notre souci de construire une représentation globale, à partir de représentations spontanées et éparées, qui n'excluent pas, de la part de ceux qui les portent, une évaluation des contraintes, d'ordre réglementaire, économique, technique ou autre, que rencontrent ces acteurs sociaux. L'important pour notre propos est la vision du risque, qui sous-tend cette perception de l'agencement entre le champ scientifique et le champ social : la détermination du risque est un processus continu, dont la première étape, incontournable et non négociable, est la modélisation scientifique d'un phénomène physique.

Ce n'est qu'une fois cette détermination effectuée que, en « tombant » dans le système social, le risque devient objet de négociation. Mais alors c'est presque toujours dans le sens d'une édulcoration, d'un dévoiement. Selon les experts, ce sont des considérations, inévitables, certes, mais étrangères à la science, de nature politique, économique, etc., qui viennent émousser, voire pervertir le message : la négociation sociale s'apparente à un retour en arrière par rapport aux avancées scientifiques ⁴.

Mais cette négociation ne peut avoir lieu que parce que le « social » s'engouffre dans la brèche ouverte par l'incertitude dans le bloc de la science : la frontière qui sépare système social et système scientifique n'est pas une ligne étanche, mais une zone floue, qui autorise une négociation et subséquemment un partage des responsabilités quant aux résultats. C'est particulièrement évident en matière de cartographie de risque : sous la pression des intérêts sociaux, l'expert finit par déplacer les lignes sur la carte des aléas, mais c'est encore lui qui tient le crayon. Plutôt que d'« asservir » la démarche scientifique, selon le terme employé par l'expert cité ci-dessus – c'est-à-dire de la soumettre à un autre pouvoir –, il est encore préférable de lui faire assumer tout le poids de l'incertitude. Si la certitude

⁴ Dans sa réponse à notre questionnaire, un géologue du RTM ajoute ce commentaire à sa définition de la carte des aléas : « C'est à ce niveau d'étude que l'on passe d'une logique complexe naturaliste et probabilistique à une logique **binaire** et administrative. On a souvent envisagé de ne faire ce passage que pour la carte des risques et de se contenter pour la carte d'aléas de dégradés continus dans les couleurs. Cette démarche qui aurait plus reflété la réalité du processus intellectuel présentait une difficulté de graphisme. De plus elle donnait le sentiment aux élus et membres non techniciens des groupes de travail que **nous les experts n'étions sûrs de rien** et que dans ces conditions ils pouvaient **asservir** la démarche à des projets ou intérêts, ce qui était fondamentalement dangereux et illégal. » (C'est nous qui soulignons.)

scientifique était absolue, le crayon, dans la phase de cartographie réglementaire, serait tenu par le décideur. La négociation sociale est au fond une trahison de la science⁵.

Les représentations du système social et politique, de la négociation à établir avec lui, présentes dans la culture scientifique sont largement négatives, mais justement elles sont spontanées et offrent peu de prise au débat critique. Celui-ci devient possible et beaucoup plus intéressant pour le sociologue quand il trouve dans la production scientifique une représentation élaborée des procédures scientifiques et sociales mises en œuvre autour de la détermination et du traitement des risques. C'était le cas au sein de la division Nivologie du Cemagref, antérieurement à toute rencontre avec les sciences sociales⁶, la réflexion ayant été poussée suffisamment loin pour donner lieu à un article publié dans une revue scientifique⁷. Nous avons donc un matériau précieux pour alimenter la réflexion interdisciplinaire que nous projetions, d'autant plus précieux qu'il n'avait pas été préalablement travaillé par les sciences sociales.

⁵ Un des experts que nous avons interviewé résume très clairement la situation : « *Mon travail est à 90% technique, s'il y a de la négociation sociale, c'est parce que je ne suis pas capable de tracer un trait fiable à 100% : on ne peut pas le faire, il reste toujours une marge d'incertitude. Il y a aussi négociation, quand les maires ont une demande, qu'il n'y a pas d'argent et qu'il faut faire du bricolage.* »

⁶ Ce n'est pas un heureux hasard : c'est parce que la division se posait depuis longtemps des questions au sujet de l'activité d'expertise en tant que telle qu'elle a souhaité et accepté une collaboration avec les sciences sociales.

⁷ Laurent BUISSON, Claude CHARLIER, « L'aide à l'expertise en avalanches : le système ELSA », in *Revue de géographie alpine*, 1991, n° 2.

1.2 UN SCHÉMA D'EXPERTISE DE RISQUE :

le cas de la protection contre les avalanches

Le processus d'expertise, tel que les auteurs l'ont décomposé, est représenté par le schéma ci-dessous (page 35), qui se découpe en quatre phases, depuis la détermination du risque jusqu'au choix d'un dispositif de protection intégré dans le projet d'un équipement à réaliser en zone de montagne.

Seules les deux premières phases, analyse du risque sur le site et scénario d'avalanches majeures, relèvent de la démarche scientifique pure, les deux dernières qui consistent à choisir une stratégie de protection parmi un catalogue de techniques possibles sont d'ordre social, ou plus exactement d'ordre économique-technique.

Le progrès par rapport au schéma implicite exposé plus haut est dans l'introduction d'une phase d'élaboration des scénarios de référence. C'était d'ailleurs la motivation principale des auteurs : la plupart des expertises effectuées dans le milieu omettaient ce moment et glissaient de l'analyse d'un site à la préconisation technique et/ou réglementaire, comme si le risque ne pouvait revêtir qu'une seule forme concrète, suivant une logique déterministe (non affichée). Dans ce moment central de la détermination du risque, plusieurs scénarios sont proposés, et non pas un seul, l'incertitude liée à l'expertise étant ainsi intégrée et affichée et donnant lieu à un choix explicite ⁸. Les auteurs accordent, en effet, une large place, au sein de la procédure d'expertise, à l'intuition, au bon sens, à l'expérience, faisant d'ailleurs de cet empirisme l'apport propre de l'expert, incontournable dans l'état actuel de la science nivologique, récente et encore lacunaire. L'incertitude est donc ici reconnue et traitée puisque c'est elle qui fonde la nécessité de l'expertise. Mais il s'agit justement, dans le projet des auteurs, de rationaliser cette part empirique / intuitive en la modélisant à l'aide des outils fournis par l'intelligence artificielle ⁹. La « boîte

⁸ L'établissement des scénarios de référence est en principe la règle en matière de prévention de risques industriels, que la démarche adoptée soit de type déterministe ou de type probabiliste. En matière de risques naturels, la doctrine est beaucoup plus floue, bien que la formalisation de scénarios soit de plus en plus recommandée par l'administration.

⁹ Évoquant le rôle du vent et la propagation de la rupture dans le phénomène avalancheux, ils écrivent : « *Il se trouve qu'aucun de ces deux phénomènes ne peut être actuellement traité par des outils issus de la mécanique. En revanche, un spécialiste est capable de les analyser grâce à des règles empiriques qu'il a développées au cours de sa carrière et qui sont l'équivalent de modèles symboliques.* »

noire » du raisonnement expert sera ainsi réintégrée dans la démarche scientifique, sous formes d'algorithmes, en attendant que les phénomènes avalancheux soient complètement élucidés en laboratoire. Il faut faire remarquer cependant que dans la « boîte noire » de l'expert entrent également des « règles empiriques » qui ne se rattachent pas au domaine de la physique, comme celle qui préside au choix du scénario de référence. En effet, un des auteurs (l'expert) précise (oralement) à propos du scénario majeur de référence que celui-ci ne représente pas les avalanches les plus extrêmes qui se puissent concevoir sur le site, mais une avalanche déduite d'un compromis entre un niveau de dommage inacceptable par la collectivité menacée et les coûts de prévention qu'elle est concrètement susceptible de supporter. Le choix fait donc droit à des considérations étrangères à la science, d'ordre social et économique, mais il relève du colloque singulier de l'expert avec lui-même et non d'un débat formalisé avec les acteurs sociaux. Il entre dans la fameuse boîte noire de l'expertise : du point de vue des auteurs, ce moment-là est encore intégré dans la partie scientifique du processus ¹⁰.

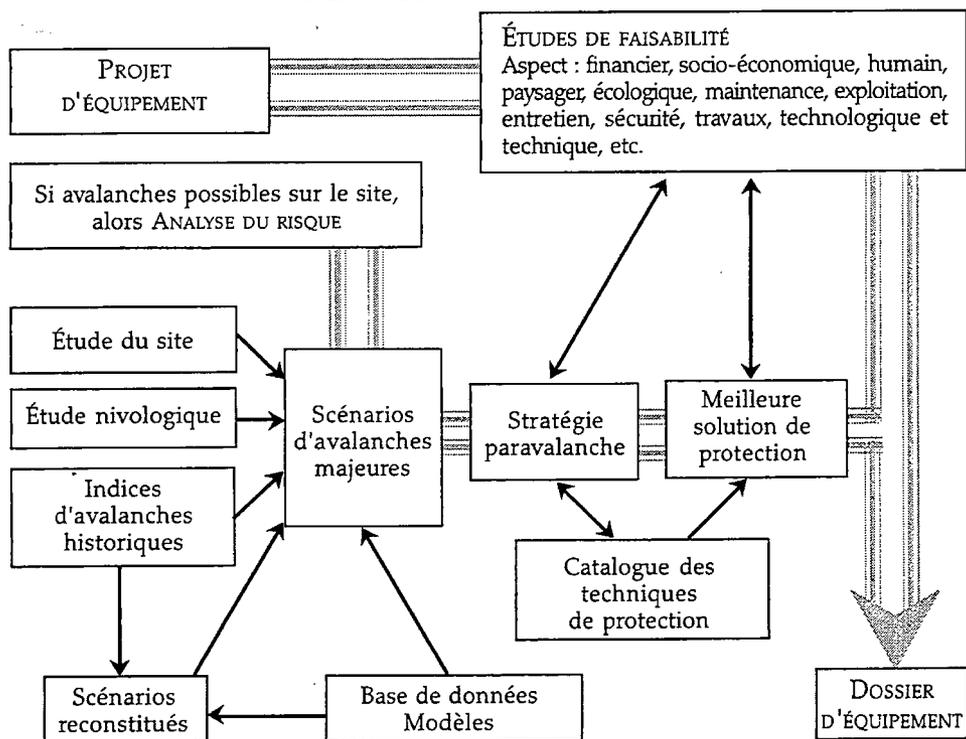
Le débat n'a lieu que dans les deux dernières phases, quand il s'agit de choisir une solution de protection, dont il faut vérifier « avec tous les acteurs concernés » qu'elle est faisable techniquement et économiquement. Mais le terme de « débat » est ici inadapté, puisqu'il n'est question que d'une « vérification de faisabilité » élargie à d'autres contraintes que celles qui relèvent du champ de l'analyse scientifique ¹¹.

En outre, pour qu'il y ait débat, il faut en premier lieu qu'il y ait des débatteurs, et il est intéressant de constater que le schéma est de part en part ordonné selon une logique d'action et non pas d'acteurs. L'acteur n'est pas situé en tant que tel, il est simplement « déduit » des opérations à effectuer, qui, seules, occupent de plein droit les cases du dessin. L'acteur est alors comme implicite et le profil dégagé de cet implicite est celui du gestionnaire, entièrement rationalisé. On peut dire, sans trop forcer la pensée des auteurs, que le même point de vue préside à toutes les

¹⁰ Philippe Roqueplo en appelle, pour l'expertise scientifique, à un « Parlement du savoir » : « *Ce serait un progrès important à condition qu'une telle assemblée ne se limite pas aux représentants des sciences physiques, mais que l'histoire, la sociologie, l'économie, la psychologie soient également convoquées* » - Philippe ROQUEPLO, L'expertise scientifique : convergence ou conflit de rationalités ?, in Jacques Theys (sous la direction de), Environnement, Science et Politique - Les experts sont formels, *Germes* n°13, 1991. Il s'agit des Actes du colloque d'Arc-et-Senans de septembre 1989.

¹¹ Le schéma de la relation science/société est suffisamment prégnant pour que les auteurs ne remarquent pas, à ce stade, que cette étape se bouclait interactivement avec celle de l'élaboration des scénarios de référence, la faisant « basculer » du côté du champ social. Cet « impensé » a donné son impulsion à la réflexion dont nous rendons compte ici.

PRINCIPES GÉNÉRAUX DE L'ANALYSE DU RISQUE D'AVALANCHE



phases du procès d'expertise, que celles-ci soient scientifiques ou qu'elles relèvent de choix sociaux : celui d'une rationalité de type technique, ou logico-formel. Les dimensions culturelle, historique, psychosociale, qui donnent à l'acteur collectif ou individuel son épaisseur et au champ politique sa spécificité, sont évacuées du processus de l'appréhension des risques, que ce soit sous l'angle de leur élaboration cognitive ou sous celui de leur traitement pratique. Malgré les apparences, le système scientifique ne rencontre pas le système social; ou, plutôt, il le rencontre, mais en opérant une réduction drastique du social, seule cette réduction permettant un échange et une relation constructive.

Les représentations du risque et du système social ne sont alors pas fondamentalement différentes selon que l'on a affaire à une représentation élaborée ou à des perceptions spontanées. Le risque décrit une trajectoire mono-directionnelle entre un pôle scientifique et un pôle social, mais la rencontre avec ce dernier se fait sous le signe de l'appauvrissement – appauvrissement du phénomène-risque ou appauvrissement du phénomène social. Une telle conception n'est possible que parce

que ce sont des paramètres physiques qui donnent au risque sa définition. Quels que soient les efforts entrepris par les théoriciens de la DRM, ou d'autres instances réfléchissant sur la prévention, pour tenir ensemble la dimension physique et la dimension sociale du risque (en le définissant par exemple comme le croisement d'un aléa et d'une vulnérabilité), la dimension physique pèse dans la balance d'un poids tel qu'elle en éjecte la dimension sociale.

A partir de là, on peut éclairer un peu mieux le malentendu persistant qui oppose les sciences sociales et les sciences physiques à propos de l'idée d'une « construction sociale » des risques. Ce n'est pas que le scientifique nie qu'une construction ait lieu, mais quand elle devient « sociale », c'est d'une « reconstruction » qu'il s'agit de son point de vue – une reconstruction dévoyant l'idéal d'objectivité et de vérité propre à sa démarche. Cet idéal, par contre, tend à se réaliser dans la construction scientifique, première, qui est certes aussi un construit, donc « négociable », mais exclusivement selon les modalités établies par la démarche scientifique, laquelle admet le débat critique sous la forme codifiée de la « controverse scientifique ».

Cela méritait une discussion entre sciences « dures » et sciences « molles » et nous l'avons entreprise en nous efforçant de décrire le plus précisément possible les « ingrédients » qui entrent dans la confection du construit scientifique qu'est l'expertise. Les représentations du risque, de la négociation et de la relation entre système scientifique et système social, s'en sont trouvées sensiblement modifiées.

1.3 L'ÉLABORATION COGNITIVE DU RISQUE

La connaissance et la représentation du risque : un procès socialisé largement méconnu

Revenons à la première étape du schéma étudié, celle qui concerne l'analyse du risque, et dans laquelle les auteurs inscrivent l'étude du site, l'étude nivologique et la recherche d'indices d'avalanches historiques.

Qu'ils le formalisent sur papier ou non, tous les experts que nous avons rencontrés, aussi bien en matière d'avalanches que d'inondations, de crues torrentielles, de mouvements de terrain ou de chutes de blocs, procèdent de la même façon : à la base du travail de l'expert, il y a une enquête de terrain, destinée à cerner les « phénomènes » scientifiquement observables¹². L'enquête comporte toujours deux opérations distinctes, dont une seule peut, en toute rigueur, être rattachée aux procédures de l'observation scientifique : il s'agit de l'analyse du site, soit par relevés sur le terrain, soit par photo-interprétation, ou par tout autre moyen de mesure (télémessures en matière de glissement de terrain, par exemple). L'autre opération est une enquête locale, qui consiste à recueillir les témoignages des habitants, le plus souvent oraux, et à explorer les archives existantes, à la recherche de relations écrites d'anciens événements. Si cette partie du travail relève de la science, c'est davantage l'histoire, la sociologie et l'ethnologie qui sont (devraient) être convoquées que les sciences de la nature. Notre propos est, cependant, moins de plaider pour l'apport des savoir-faire des sciences sociales que de mettre en évidence les multiples modes de savoir sur les risques, élaborés par la collectivité, qu'on ne peut réduire à la seule modalité scientifique.

Ces modes de savoir ne doivent pas se concevoir seulement comme autant de positions « cognitives » face aux risques, qui seraient caractéristiques de tel ou tel groupe social, mais également comme des modes de connaissance qui se croisent et s'interpénètrent. En fin de parcours, le label « expertise scientifique » viendra s'apposer sur un ensemble de savoirs et de savoir-faire hétérogènes quant à leur

¹² Parmi tous les concepts que nous avons soumis aux experts dans notre questionnaire, c'est celui de phénomène qui recueille le plus large consensus : presque tous le définissent comme un fait, ou un enchaînement de faits observables scientifiquement et/ou soumis à des lois naturelles. De ce concept se déduit celui d'événement, comme une manifestation datée et localisée d'un phénomène. Une des réponses laisse supposer qu'il pourrait y avoir une histoire indépendante de l'homme : « *L'événement, c'est ce qui advient, c'est-à-dire, qui intervient dans le déroulement d'une histoire, humaine ou non.* »

origine et à leur mode de construction, mais dont on peut affirmer qu'il est le produit d'une élaboration collective, sociale et historique ou, pour employer un concept forgé par la recherche anglo-saxonne, qu'il fait partie du « stock collectif des connaissances »¹³. Nous proposons de distinguer ces différentes modalités du savoir sur les risques en trois sources : les savoirs « locaux »¹⁴, les savoirs administratifs et les savoirs scientifiques.

Les trois sources du savoir sur les risques

Les savoirs locaux

Ils constituent ce qu'on appelle généralement la « mémoire du risque ». Le mot « mémoire » ne rend cependant pas compte de la diversité des formes de ce savoir, dans la mesure où il n'est pas seulement constitué d'informations relatives à des événements passés et transmises de génération en génération, mais également de règles de conduites face aux risques et de savoir-faire variés en matière de techniques de construction ou d'ouvrage de protection. Les informations *stricto sensu* forment un ensemble haut en couleur, véhiculées par des supports variés : mémoire orale (récits, chansons, maximes, etc.)¹⁵, mémoire écrite des archives, mais aussi dans des « lieux de mémoire » : oratoires indiquant la limite d'une avalanche meurtrière, marquage de la limite supérieure d'une inondation,

¹³ Pour une meilleure connaissance de ces recherches, nous renvoyons à l'ouvrage de Peter Berger et Thomas Luckmann, passionnant pour les lecteurs « hexagonaux » que nous avons tous tendance à être et traduit en français sous le titre : *La Construction sociale de la réalité*, Meridiens Klincksieck. Au premier rang des outils de connaissance, ils rangent à juste titre le langage, matière première de notre problématique et dont ils écrivent ceci qui devrait interpeller le lecteur scientifique : « *Le langage objective les expériences partagées et les rend disponibles à tous à l'intérieur de la communauté linguistique, devenant aussi à la fois la base et l'instrument du stock collectif de connaissances.* »

¹⁴ Nous choisissons l'adjectif « locaux » de préférence à celui, souvent employé de « populaires », parce que c'est bien par leur enracinement dans une collectivité spatialement située que ces savoirs se distinguent des autres. Un ethnologue ou un historien parlerait de savoirs vernaculaires.

¹⁵ Cette transmission peut emprunter les voies les plus inattendues. Au cours d'une enquête dans un village de montagne, un vieux paysan a raconté à Claude Charlier que son père lui avait enjoint la chose suivante : quand il verrait la lourde table de la cuisine vibrer, il lui faudrait se précipiter à la cave. Il ne connaissait pas la raison de cette injonction, pas plus que son père qui la tenait de son propre père. Un jour, la table a vibré et le respect de l'ordre ancestral a sauvé la vie de notre homme : une énorme avalanche de neige poudreuse a détruit son chalet.

toponymes ¹⁶. C'est particulièrement vrai dans le milieu montagnard, mais en plaine, les inondations ont fait l'objet d'une semblable inscription dans les mémoires des riverains, rendant possible l'approche en termes de période de retour utilisée par les hydrologues.

On pourrait ne voir dans tout cela qu'un « folklore », certes sympathique et qui a eu sans doute une certaine efficacité autrefois, avant que la science ne fasse une véritable œuvre de connaissance, mais que l'entrée en scène de cette dernière a rendu obsolète. Un tel jugement ne résiste pas à l'observation de la pratique des experts en matière de connaissance des risques : ces savoirs locaux constituent une base de données incontournable pour les experts, notamment pour établir les premiers maillons de la cartographie des risques : carte inventaire des phénomènes et carte des aléas ¹⁷.

De ce point de vue, il faut relativiser le fameux thème de la rupture de la transmission de la mémoire : aux canaux familiaux et communautaires, malmenés par la modernité, se sont en partie substitués ces canaux sociaux que des professionnels ont su établir avec les héritiers d'un savoir accumulé par des générations. Mais ils ne se sont pas établis sans heurts.

En montagne, ces savoirs ont été un enjeu de taille dans la « bataille » que l'administration a engagée à partir des années 70 avec les communautés villageoises pour la reconnaissance du risque d'avalanche. C'est une bataille qui s'est déroulée sur une vingtaine d'années, et dont nous exposerons les péripéties au chapitre suivant. Au cours de ces vingt années, il ne s'est pas joué seulement un transfert de connaissances, mais une véritable interaction, dynamique, sur le plan des

¹⁶ La terminologie utilisée par les communautés montagnardes illustre à merveille la définition donnée par Berger et Luckmann (voir note 13), comme un stock de connaissances. Dans une étude interne au Cemagref, sur la classification des avalanches, Christophe Ancy et Claude Charlier écrivent ceci : « Chaque vallée, voire parfois communauté, avait ses mots propres : par exemple, le cui (à Chamonix), la Volante (Pyrénées), le pourbier désignent l'aérosol tandis que la coulée (Vallorcine), l'avalanche terrière (Pyrénées), la matésine sont citées pour indiquer des écoulements de neige le long du sol. Le terme même d'avalanche semble venir du latin labi (glisser) et se retrouve dans tous les toponymes de l'arc alpin (Les Lanches, Lauenen ...), mais il existe de nombreuses autres racines comme celle par exemple que l'on retrouve dans les termes cui, coulée, couloir... » in *Quelques réflexions autour d'une classification des avalanches*, Cemagref, Grenoble.

¹⁷ Tous les services RTM que nous avons rencontrés procèdent à ce recueil, parfois avec passion. C'est dans les Pyrénées que ce travail semble avoir été fait avec le plus de rigueur en associant notamment des géographes et des ethnologues. Pour un aperçu du travail fait dans cette région, fait par le RTM, et également par des chercheurs universitaires, voir *les Cahiers de Lilsard* (CIMA-URA 366 CNRS/GDR-IRSAM 885 CNRS), Risques et Aménagement dans les Pyrénées, 1993.

perceptions du danger d'avalanche, donnant lieu à un nouveau modelage du risque. Dans la trame des relations nouées entre des acteurs profondément différents, de laquelle le conflit et la rivalité n'ont certes pas disparu aujourd'hui, prêts à raviver les feux des anciennes batailles (et il ne faut sans doute pas souhaiter qu'il en soit autrement, si on veut en sauvegarder la dynamique), un processus d'élaboration collective a eu lieu, esquissant les contours de ce qu'on peut appeler un « risque négocié ».

D'un autre côté, la fameuse rétention des savoirs des risques, qu'on se plaît souvent à dénoncer, n'est sans doute pas à rapporter à la seule stratégie des intérêts économiques : elle peut également se rapporter à des phénomènes, autrement douloureux, de replis identitaires, liés à la marginalisation historique de certaines communautés rurales, notamment montagnardes, comme la fine analyse de Monique Barrue-Pastor le met en évidence à propos des familles du Haut-Lavedan qu'elle a interviewées. Elle y évoque les « savoirs cachés » des catastrophes en ces termes : « *Se taire est une forme de revanche et de résistance face à ceux qui croient savoir et qui, à ce titre, les ont dépossédés*¹⁸. » Dépossession, le mot peut paraître un peu fort, mais il a le mérite de rappeler que cette « construction » scientifico-sociale ne s'est pas faite sans violence, témoignant en particulier de l'ambivalence de la démarche rationnelle et scientifique à l'égard d'une forme hétérogène de savoir : récupération et disqualification dans le même temps¹⁹. Quoi qu'il en soit, l'histoire témoigne de ce que le phénomène-risque a une fonction de création sociale, sur le plan de la connaissance et sur celui de l'action : il n'est pas à renvoyer purement et simplement à l'idée de rupture et de destruction.

On objectera à notre exposé que le cas de la montagne est unique dans sa particularité, et que la situation est bien loin d'être aussi favorable dans d'autres domaines, en matière d'inondations de plaine, par exemple, ou encore et surtout en milieu urbain, où l'absence de culture de risque a des effets tragiques. Notre investigation ne permet pas d'établir un tableau documenté de la situation sur l'ensemble du territoire, mais, à quelques indices, on peut faire l'hypothèse que la situation n'est pas aussi simple qu'on a l'habitude de le dire. Citons par

¹⁸ Monique BARRUE-PASTOR, *Savoirs vernaculaires et environnement, la mémoire des catastrophes dans les familles paysannes du Haut-Lavedan - Propositions méthodologiques, in Les cahiers de l'Isard*, déjà cité.

¹⁹ Cette ambivalence se retrouve dans le jugement contradictoire que les auteurs modernes portent sur l'attitude des sociétés traditionnelles face aux risques (parfois sous la même plume) : d'un côté, ils soulignent son fatalisme et/ou son goût pour la conjuration de type magique, de l'autre ils se plaisent à déplorer la disparition de l'ancienne sagesse des populations rurales, qui avaient appris à se protéger, à la différence des populations modernes, notamment urbaines, dépossédées de toute culture de risque.

exemple l'histoire du plan d'exposition aux risques de Menton qu'Anne Rainaud rapporte dans un ouvrage collectif consacré au bilan des PER²⁰ : dans cette ville, la démarche du PER, administrée très technocratiquement, a « percuté » et invalidé un effort collectif ancien, concerté entre les édiles, des spécialistes locaux et les associations d'habitants, de connaissance et de protection face aux risques. En matière d'inondation, des travaux en cours devraient permettre d'éclairer un peu mieux une histoire encore largement méconnue, mais là aussi la situation est loin d'être simple²¹. S'il y a certainement rupture dans les comportements et perte de la mémoire, à la suite d'un siècle de bouleversement dans l'aménagement du territoire, il faut sans doute distinguer ce qui dans cette rupture relève de la perte pure et simple et ce qui relève, là aussi, de la rétention stratégique, liée en particulier aux intérêts fonciers.

L'histoire de l'appréhension du risque en montagne, que nous décrirons de manière plus approfondie au chapitre suivant, dessine en creux les contours d'un moment de constitution des deux autres types de savoir que nous proposons en préalable à cette discussion : le savoir administratif et le savoir scientifique. Elle montre aussi l'entrelacement de ces trois modalités du savoir, entrelacement nécessaire pour produire une approche globale des risques, l'absence de l'une d'entre elles fragilisant l'édifice tout entier.

Le savoir administratif

Il peut paraître surprenant de mettre l'administration sur le même plan que d'autres systèmes sociaux, et plus encore sans doute de l'envisager sous l'angle du savoir.

En effet, en matière de risques, plus que dans tout autre domaine d'activité, l'administration dispose de prérogatives telles qu'il paraît difficile de l'envisager comme un acteur parmi d'autres. Le fait découle directement de la théorie de la souveraineté : la garantie de la sécurité collective est le principe fondateur de l'idée même d'État, sans doute même le seul. Si bien que, tandis que tous les acteurs sociaux ont à justifier leur légitimité à intervenir dans le champ de la

²⁰ Isabelle BERNARD, Pierre-Paul DANNA et alii, La prévention des risques naturels - Echec ou réussite des plans d'exposition aux risques ?, CREDECO, 1993, Anne RAINAUD, *Le PER et la commune de Menton ou le phénomène de rejet d'une greffe*, p. 133 et suivi.

²¹ La recherche sur les cultures et les perceptions du risque est squelettique en France, comparée à celle des pays anglo-saxons. Parmi les travaux en cours, citons ceux de Denis Cœur, historien, dont la thèse en cours porte sur l'histoire des inondations dans la vallée du Drac, du XVII^e siècle à nos jours.

sécurité, cette question ne se pose pas pour l'État. A son égard, il faut même en inverser la problématique : c'est à cause de sa légitimité, dont la source lui est fournie par la question de la sécurité, que l'État doit intervenir. Il n'est donc pas un acteur, mais, pour filer la métaphore théâtrale, l'auteur ou le metteur en scène qui met les autres acteurs en mouvement. La légitimité de ces derniers n'est pas au départ, mais à l'arrivée : octroyée par l'État et dépendante de la preuve qu'ils doivent fournir de leur capacité à intervenir dans le champ – de ce fait, elle reste relative. Notre propos, cependant, n'est pas de faire la théorie de l'État (qui occupe des rayonnages entiers dans les bibliothèques de droit et de science politique), mais simplement de fonder les remarques qui vont suivre quant à la position de l'administration vis-à-vis de ses partenaires dans le champ de la sécurité, et en l'occurrence dans celui des risques naturels qui en représente un secteur.

L'administration, en tant que bras séculier de l'État, occupe une position surplombante, qui s'impose à tous ceux qui ont à y intervenir, que ce soit en qualité de praticiens, de commentateurs ou de chercheurs. Plus précisément, elle est la puissance qui organise le champ, au sens fort du mot organiser : elle en pose les limites, délivre les normes et impose les contraintes. C'est donc elle qui fournit la perspective, avec comme conséquence qu'elle finit par apparaître aux yeux des acteurs comme une réalité en soi, en quelque sorte hypostasiée. Le renversement de perspective qui consisterait à en faire un objet pour l'analyse, à partir d'un point de vue autonome, est assez malaisé à opérer. Nous ne voulons pas dire par là qu'elle ne peut pas et qu'elle n'est pas jugée ou contestée – elle l'est même fréquemment, et de son point de vue, plus souvent qu'à son tour. Mais il s'agit précisément de sortir d'une perspective de jugement, qui ne considère l'administration que dans sa fonction normative et prescriptive pour la questionner en tant qu'organisation, composée d'individus concrets, porteurs de compétences susceptibles d'être décrites et spécifiées et, en un mot, comme le produit d'une histoire particulière.

Le chercheur qui entend mener une recherche de fond sur la problématique des risques doit alors se livrer à cet exercice paradoxal (et périlleux) qui consiste à tenir ensemble ces deux dimensions de l'administration, celle du metteur en scène de son champ de recherche et celle d'un acteur agissant avec et parmi d'autres acteurs²². Un tel exercice, dans ses tenants et aboutissants, dépasse le cadre que nous nous sommes fixés, il nous suffit ici d'envisager une des modalités de l'État-

²² Nous n'ignorons pas qu'il existe une science de l'administration, dont les fondations ont été posées par Max Weber. Nous limitons notre propos à la réflexion produite autour de la problématique des risques : dans la littérature qui lui est consacrée, animée par des préoccupations plus opérationnelles que théoriques, l'administration est omni-présente, mais presque toujours en tant que puissance normative et prescriptive.

acteur, celle qui concerne l'élaboration cognitive des risques et que nous avons désignée sous le terme, pas très satisfaisant, de « savoir administratif ».

Il n'est pas très satisfaisant, parce que, justement, on ne peut pas séparer dans cet ensemble ce qui est de l'ordre du cognitif de ce qui est de l'ordre du prescriptif. C'est cette double qualité qui définit ce que Max Weber appelle la « rationalité administrative », mais qu'on décrirait mieux ici sous les termes d'une entreprise de rationalisation des savoirs et des pratiques. Dans le champ des risques naturels, cette rationalisation est l'œuvre d'un petit nombre de services techniques de l'administration territoriale, essentiellement l'Équipement, l'Agriculture et l'Office national des forêts (ou plus exactement le service de Restauration des terrains en montagne qui lui est rattaché). Le ministère de l'Environnement, dont la création est récente (1971), occupe une place particulière : bien que la prévention des risques naturels soit une de ses attributions, il n'a pas de structures territoriales solidement établies, celles-ci se faisant davantage par captage de compétences et d'agents des autres administrations que par développement endogène (comme dans le cas des DRIRE, et très récemment des DIREN).

Ces services techniques, dans leur fonction de gestion et dans leur fonction de savoir, sont bien antérieurs à la constitution d'un champ scientifique autonome ayant les risques pour objet. On parle à juste titre du monopole de l'expertise que l'administration publique a longtemps exercé dans ce domaine : sur le plan pratique, cela se traduit par un ensemble considérable de documents de toutes sortes, véritable « gisement » des savoirs et des savoir-faire produits par les agents et les services de l'administration, au cours de périodes d'activité, qui, dans certains cas, se comptent en siècles²³. Les formes en sont très diverses : notes de service, courriers, rapports, circulaires, manuels techniques, brochures destinées aux tiers. La majeure partie de ce matériau est archivé, et, à ce titre, il constitue la mémoire du service. Bien que les agents en fonction ne manipulent ces archives que très rarement, voire jamais, elles fonctionnent cependant comme une mémoire, sélective et prescriptive du point de vue de l'action et des comportements. Mais

²³ L'exploiter serait un travail de bénédictin, auquel nous ne nous sommes pas risqués. Il arrive cependant de trouver des monographies historiques sur tel ou tel service, rédigées par des chercheurs, des étudiants ou des fonctionnaires passionnés d'histoire. Nous avons puisé nos informations sur le service RTM dans une monographie de Cécile Gouy-Gilbert, *La protection contre les risques naturels dans les zones de montagne*, muséum d'histoire naturelle de Grenoble, 1990, dans un article de Louis de Crecy, *La politique de prévention des risques naturels en montagne depuis 150 ans*, 108^e congrès des Sociétés Savantes et dans l'ouvrage, à publication restreinte, de Bernard Kalaora et Antoine Savoye, *Les Forestiers de l'école de Le Play, défenseurs des populations de montagnes (1860-1913)*, INRA, 1984.

sans qu'il soit besoin de se référer aux archives, l'étude des documents en circulation suffit à éclairer l'action spécifique de l'administration sur le plan des connaissances théoriques et empiriques : il s'agit de fixer l'état des connaissances à un moment donné, de les codifier et de les traduire en procédures, c'est-à-dire d'homogénéiser les approches et les pratiques sur l'ensemble du territoire.

Les deux derniers points seulement relèvent d'une action exclusive de l'administration. L'état des connaissances désigne un processus beaucoup plus large, qui implique des acteurs extérieurs à l'État tout autant que ses propres agents. Dans l'histoire que nous avons décrite au point précédent, concernant le risque d'avalanche et plus largement les risques en montagne, le rôle tenu par les cartographes des CLPA avait été tenu auparavant, et depuis un bon siècle, par les ingénieurs et techniciens des services RTM, issus du corps des forestiers. Ils ont apporté à la prévention des risques à la fois les sciences de l'ingénieur et l'observation empirique qui les a conduit à perfectionner les techniques de protection, mises en œuvre par les communautés villageoises ²⁴. Sur le plan de la connaissance « savante », les relations ont toujours été très étroites entre les services techniques de l'administration et les milieux érudits. À l'ancienne figure du savant, s'est substituée celle plus moderne du chercheur, ou, plus exactement, c'est le laboratoire qui a pris la place de cette connaissance savante, individualisée ²⁵. Aujourd'hui, il est d'ailleurs bien difficile de faire une distinction entre certains services techniques de l'État et les laboratoires scientifiques ²⁶.

Si le processus d'élaboration des connaissances dans le champ des risques a une forme, c'est celle du réseau, au sens où le décrivent Bruno Latour et Michel Callon, et

²⁴ Ils se sont également violemment affrontés à ces populations, précédant sur ce terrain les experts modernes, en particulier quand ils ont tenté, par des voies plus ou moins autoritaires, de leur faire abandonner certaines pratiques agro-pastorales, jugées par eux désastreuses sur le plan de l'érosion des sols. À l'époque, il s'agissait en effet de prévenir le phénomène d'érosion susceptible d'aggraver le risque d'inondation en plaine. Le risque n'était donc pas défini par rapport aux populations de montagne. En ce qui concerne les avalanches, la situation n'a pas véritablement changé : c'est parce qu'elles menaçaient une population citadine, pratiquant le tourisme hivernal en haute montagne, que les avalanches sont devenues une préoccupation mobilisant les experts et l'administration.

²⁵ On trouvera une belle description de la relation entre le savant et l'État, (au XVIII^e siècle) dans l'article de Serge BRUFFAUD, *Le savant, l'État et la catastrophe. L'émergence d'une nouvelle approche des sinistres à travers une relation du « prodigieux débordement » de 1678*, in *Les Cahiers de l'Isard*, déjà cité.

²⁶ Par exemple, en ce qui concerne les CETE (Centres techniques de l'équipement); le Cemagref, qui était à l'origine service technique d'appui du ministère de l'Agriculture, a conquis son autonomie scientifique en devenant établissement public scientifique et technique en 1981.

non pas au sein d'organisations autonomes et bien identifiées²⁷. Dans ce processus d'élaboration en réseaux – processus diffus, opaque, qui échappe aux acteurs – le document administratif joue un rôle fondamental : celui d'extraire de cet ensemble complexe une « proposition » identifiée, qui va servir de référence, à un moment donné, à ces réseaux hétérogènes d'acteurs. La circulaire administrative, notamment, en est une forme privilégiée²⁸.

En matière de risques, celle du 20 juin 1988, élaborée conjointement par la Direction de l'architecture et de l'urbanisme et la Direction de l'eau et de la prévention des pollutions, portant sur « Équipements et risques majeurs » est un exemple achevé de cette entreprise de visibilisation d'un champ. Elle se divise en deux parties, l'une théorique et l'autre pratique. La partie théorique comprend un préambule rappelant la politique de l'État en la matière, un bref exposé sur l'histoire de la prévention, puis une définition des principaux concepts (phénomène, aléa, risque, catastrophe naturelle, risque majeur), et enfin une énumération précise des risques à prendre en compte. La partie pratique, beaucoup plus fournie, est un catalogue complet des procédures à mettre en œuvre pour prévenir les risques dans l'aménagement du territoire, avec un souci minutieux de prévoir tous les cas possibles et d'indiquer la mesure *ad hoc*. On y trouve aussi bien des procédures technico-scientifiques que des dispositifs réglementaires, sans excepter l'appel au bon sens. De ce qui peut apparaître comme un « catalogue à la Prévert », le sens est clair : il s'agit d'organiser la complexité en la réduisant à un état de « complication » plus appréhendable, avec une part inévitable d'arbitraire, pour reprendre une expression de Bruno Latour²⁹, et dont le résultat est la mise à disposition des acteurs d'un « stock de connaissances » pratiques et théoriques.

²⁷ Voir en particulier, Michel CALLON (sous la direction de), *La Science et ses réseaux - genèse et circulation des faits scientifiques*, La découverte, Paris, 1989.

²⁸ Mais d'autres types de documents de l'administration remplissent merveilleusement ce rôle, par exemple les rapports de mission interministérielle. Dans le domaine des avalanches, le rapport de la mission Saunier (1971) a joué un rôle capital dans l'organisation d'un nouveau champ technique et scientifique autour du problème des avalanches. Tout récemment, le rapport (en cours) de l'Instance d'évaluation de la politique publique de prévention des risques naturels, dirigé par M. Bourrelhier devrait jouer un rôle analogue.

²⁹ Voir Bruno LATOUR, in Séminaire n°1 du Programme Risques Collectifs et Situations de Crise, 15 novembre 1994, Actes publiés sous la direction de Claude Gilbert, CNRS. Traitées par la machine administrative, les choses ne deviennent pas en effet simples, mais seulement compliquées, ce qui fait franchir à la complexité un degré dans son appréhendabilité – en témoigne l'article 19 de la circulaire en question, avec son humour au second degré : « *Que se passe-t-il pour délivrer les autorisations d'occuper et d'utiliser le sol en cas de « contradiction » entre documents ? - Le principe est qu'en cas de multiplicité des règles, il y a lieu de respecter simultanément toutes les règles.... Dans un but de bonne administration, on évitera au maximum la contradiction entre documents !* »

Le travail de la circulaire, c'est, au sens strict, le travail de la procédure : identification d'une série de pratiques, validation, codification et généralisation. La circulaire du 24 janvier 1994, relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables est un bon exemple de travail de la procédure : il s'agit de fixer une méthodologie d'appréhension de l'aléa inondation, dans un domaine où les querelles d'experts sont vives et où le risque est de plus en plus mal toléré. La circulaire étend à toutes les zones inondables de plaine une approche particulière, celle mise en œuvre dans la vallée de la Loire en aval de son confluent avec l'Allier, lance un programme d'expérimentation dans le Sud-Est et tranche dans le débat des experts sur la notion de crue de référence, en légitimant la référence à la crue centennale.

Au-delà de cette réduction de la complexité scientifique, qu'on peut diversement apprécier (il est probable que la circulaire a fait grincer les dents de nombre d'experts), il se passe quelque chose de plus fondamental : le risque est extrait de son contexte propre, comme « désincarné », pour devenir l'objet d'une approche abstraite. En se « déterritorialisant », le risque se « rationalise » et se voit revêtu de cette apparente « neutralité », dont on pense couramment qu'elle seule permet de faire taire les conflits d'intérêts particuliers et de mener une saine gestion des risques³⁰.

Il y a là une évidence qui mérite pour le moins d'être interrogée, et les partisans de cette approche devraient répondre à cette question troublante : est-ce qu'un risque existe en dehors d'un territoire concret et de la présence particulière d'hommes particuliers ? Notre démonstration tend à montrer qu'il n'existe pas, mais pour l'instant il nous reste à conclure notre développement sur les savoirs administratifs en ajoutant cette dernière remarque : la mise en forme administrative des savoirs est un moment capital de leur rationalisation, c'est-à-dire de leur abstraction hors de leur contexte de naissance, et de l'effacement de l'identité de leurs auteurs. La neutralisation nécessaire évoquée par P-P. Danna est une opération de « blanchiment » des savoirs au profit de l'approche « rationnelle » du monde.

³⁰ Dans l'ouvrage collectif déjà cité du CREDECO, présentant le bilan de PER, La prévention des risques naturels ..., Pierre-Paul Danna résume cette conviction, sous le titre *Les bienfaits de la définition extérieure du risque*, il écrit ceci : « *Rompant avec l'approche parcellisée véhiculée par la connaissance du terrain, la définition extérieure du risque réalisée sous l'autorité de l'État permet de développer une analyse globale, exhaustive. Elle présente une image neutre, scientifique. Autrement dit, elle relève par essence de la cartographie et non de la transposition juridique qui sera elle nécessairement socialisée.* » (p. 83)

Les savoirs scientifiques

Nous nous sommes longuement étendus, dans le premier chapitre, sur la production de l'expertise scientifique des risques. Il nous reste, à la lumière des développements qui précèdent, à la resituer dans le processus global d'élaboration du risque. L'expertise doit être distinguée en tant que moment particulier à l'intérieur du champ plus vaste de la connaissance scientifique, doté d'un statut propre. En préalable, on peut dire, à la suite de Philippe Roqueplo, de Jérôme Ravetz et d'autres auteurs que le type d'activité scientifique qu'elle représente est lié à la montée des inquiétudes touchant aux problèmes d'environnement, dont la problématique du risque tel que nous nous en occupons ici n'est qu'un aspect³¹. On peut alors la définir par deux caractéristiques, dont l'une a trait à sa position dans le processus de production des connaissances et l'autre à une question d'ordre épistémologique, l'incertitude.

La première caractéristique la situe entre la production des résultats scientifiques et le processus de décision politique structurant une politique publique à propos de tel ou tel problème de gestion de l'environnement. Cette définition peut paraître assez banale, elle n'en soulève pas moins une série de problèmes qui sont loin d'être triviaux, résumés par la formule de Jérôme Ravetz : un des paradoxes de la modernité réside dans la nécessité de prendre des décisions politiques « dures » en prenant appui sur des données scientifiques « molles ». Ce renversement de perspective entre les sciences traditionnellement dites « dures » et les sciences dites « molles » renvoie à un immense débat sur l'évolution de la science, sur le rapport entre la construction de données objectives et la question de la vérité, dont l'exposé dépasse notre propos et nos compétences³².

Au centre de ce débat, il y a le problème de l'incertitude, qu'on ne peut plus considérer aujourd'hui comme un phénomène périphérique dans un processus de construction scientifique des faits qui serait déterministe, mais comme une donnée

³¹ Le tome 1 des Actes du colloque d'Arc-et-Senans, organisé en septembre 1989 donne une excellente présentation de l'expertise scientifique et des problèmes qu'elle pose – publié sous la direction de Jacques THEYS : Environnement, science et politique – Les experts sont formels, vol. 1, *Germes* n°13, 1991 et vol. 2 *Germes* n°14, 1992.

³² L'article de Marcello Cini, «Normes et valeurs dans la construction de la sciences», dans l'ouvrage cité à la note précédente fait une présentation claire de ce débat, qui met aux prises la philosophie de la science et l'approche de cette dernière telle qu'elle a été renouvelée par la sociologie et l'anthropologie (dont Bruno Latour et Michel Callon sont les représentants les plus connus en France). Le débat a été relancé récemment en France avec la publication de l'ouvrage de Jean-Louis Lemoigne, *Le Constructivisme*, tome 1, ESF éditeurs, 1994.

structurelle de la construction de ces faits. L'incertitude, tout particulièrement dans les disciplines intéressées par l'environnement et par les risques – dont le champ est ordonné par la question du probable et de l'incertain – est devenue un objet à construire et non plus une défaillance à éradiquer. C'est très exactement cela – l'incertitude et son traitement – qui fonde cette nouvelle activité scientifique qu'est l'expertise, en ajoutant que ce traitement ne peut être restreint à la communauté scientifique, mais qu'il intéresse la collectivité humaine dans son entier, et au premier chef ses représentants politiques.

C'est donc finalement cette question épistémologique de l'incertitude qui délivre sa place et sa problématique propre à l'expertise dans la relation entre la production scientifique et la décision politique. Pour le dire dans les termes employés par Marcello Cini : c'est bien parce qu'il devient impossible « *d'établir une frontière précise pour séparer la reconstruction rationnelle de la réalité – que la science est supposée effectuer par le moyen de procédés purement logiques basés sur des données factuelles – des autres types de croyance basés sur les expériences individuelles ou collectives laissant plus ou moins de place aux facteurs subjectifs* », que cette nouvelle figure du scientifique – qu'est l'expert – a émergé ³³. Dans cette acception, l'expert devient un médiateur qui opère une double médiation : d'une part entre le champ scientifique et le champ politique et d'autre part à l'intérieur du champ de la construction cognitive entre l'ordre des faits scientifiquement élaborés et l'ordre des faits culturellement élaborés ³⁴.

Le problème reste que l'incertitude, comme les experts dont nous rapportons les propos au premier chapitre ont tout lieu de le craindre, peut servir de couvert à toutes sortes de manipulations aussi bien scientifiques que politiques. Beaucoup d'entre eux souscriraient à cette formulation du problème par J. Ravetz et S.O. Funtowicz : « *La véritable compétence technique des experts ne consiste donc pas à affirmer de manière catégorique des faits dont se déduiraient nécessairement des conséquences en matière de politiques. Elle n'est pas non plus dans l'introduction sophistiquée de l'incertitude dans les manipulations politiques. Elle réside plutôt dans*

³³ Marcello CINI, Normes et valeurs..., (voir note 37), in *Les experts sont formels...*, déjà cité, p 97.

³⁴ Nous ne voulons pas dire par là que la science serait hors de la culture. Nous employons le terme « culture » dans son sens particulier (employé par Berger et Luckmann) et qui renvoie très exactement à ce que désigne M. Cini de « sédimentation » historique des expériences individuelles et collectives, tenant aux savoirs et aux savoir-faire sociaux. Par ailleurs, cette terminologie pour distinguer les deux types de savoir est beaucoup plus adéquate que celle, traditionnelle, qui est indexée sur l'adjectif « rationnel » et qui laisse supposer que tout ce qui n'est pas d'ordre scientifique est irrationnel.

les réserves que les experts émettent, fondées sur leurs jugements compétents de sorte que leurs conseils sont opportuns et utiles. Ils servent de médiateurs entre les différentes priorités et problèmes qui se présentent à la science et aux politiques publiques »³⁵. Autrement dit, et en poursuivant dans le sens indiqué par ces deux auteurs, c'est l'expression de réserves et la façon de les formuler qui donneront à l'expertise une de ses garanties de validité, pour laquelle ils n'hésitent pas, à juste titre, à parler d' « assurance-qualité ».

C'était précisément cette recherche de critères de validité qui présidait à l'élaboration du schéma d'expertise exposé et débattu au § 1.2. Ce schéma peut être transposé, *mutatis mutandis*, de la perspective posée par la modélisation de l'expertise au moyen de l'intelligence artificielle à celle qui est posée par la démarche qualité. Dans cette optique, et quelles que soient les critiques que nous lui avons adressées, il a atteint son but, et ce, très précisément, dans la mise en évidence d'une phase d'élaboration de scénarios, comme pivot dans le processus global de l'expertise de risques. C'est, rappelons-le, parce qu'il donne à l'incertitude un statut et un traitement que ce schéma nous paraît un progrès par rapport à un mode d'expertise répandu en matière de risques naturels. Nous lui reprochions cependant d'être encore largement pris dans une conception « dure », technicienne, en un mot assez déterministe de l'expertise de risque. Il en était ainsi parce qu'il ne laissait aucune place à la subjectivité et surtout à l'intersubjectivité des acteurs, à cette « épaisseur » sociale et historique qui ne se laisse pas réduire par un raisonnement logico-formel.

Cette épaisseur se donne à voir au mieux dans l'histoire de la construction cognitive et sociale du risque en montagne, à laquelle nous avons consacré le chapitre suivant.

³⁵ J.R. RAVETZ, S.O. FUNTOWICZ, « Connaissance utile, ignorance utile - dissertation sur deux types de science », in *Les experts sont formels*, déjà cité, p. 86.

Chapitre 2

Le risque en montagne, d'hier à aujourd'hui

Au sens où nous l'entendons aujourd'hui, la notion de risque est relativement récente dans le milieu montagnard. Dans son acception actuelle, elle est très liée à l'ouverture de l'économie montagnarde vers l'extérieur, c'est-à-dire avec le développement du tourisme, particulièrement d'hiver, au cours de la décennie 60. Cela ne signifie pas qu'auparavant le danger que représentaient les éléments naturels en montagne ait été absent des perceptions de ses résidents, ni qu'il ait été absent des préoccupations de l'autorité centrale. Cela signifie seulement que le corpus de représentations qui se rattache à l'idée de risque et de danger n'a cessé de se transformer, ce dont témoigne la terminologie : aux fléaux et calamités de l'Ancien Régime, a succédé au XIX^e siècle la notion de danger, tandis que l'emploi du terme risque est spécifique de l'histoire récente. En s'actualisant dans des contextes historiques particuliers, la menace que génère le milieu physique se déplace d'une collectivité à une autre, désignant tour à tour des victimes potentielles nouvelles et des acteurs à qui imputer sinon la cause du risque, du moins son aggravation. Seront ainsi convoqués sur la « scène du risque » (si on veut bien nous pardonner cet anachronisme), au cours des siècles, les populations résidant dans les basses vallées et les plaines, les bergers de montagne, les exploitants forestiers et, plus tardivement, les citadins vacanciers et les aménageurs. Notons au passage que les villageois des massifs montagneux sont très rarement l'objet de l'attention des pouvoirs publics au titre des risques qu'ils encourent eux-mêmes, mais davantage au titre de leurs fonctions de « gérants » du milieu montagnard – et cela aussi bien hier qu'aujourd'hui.

2.1 LES GRANDES ÉTAPES DE L'HISTOIRE DU RISQUE EN MONTAGNE

Dans l'histoire du risque en montagne, on peut distinguer quatre périodes : la situation qui prévalait dans la France de l'Ancien Régime, celle qui s'ouvre avec la Révolution jusqu'au moment où le Service de restauration des terrains de montagne (1860) prend les choses en main, signant ainsi une troisième étape et enfin la période proprement contemporaine, dont la mission Saunier en 1971 pose les bases ¹.

L'Ancien Régime

Concernant les attitudes traditionnelles des populations (Moyen Age et Ancien Régime), il court deux idées reçues relativement incompatibles entre elles : d'une part, celle selon laquelle les catastrophes naturelles relèveraient aux yeux des populations de la fatalité (divine ou naturelle) que les hommes sont impuissants à prévenir, et d'autre part celle selon laquelle les populations locales auraient développé, accumulé et transmis au cours des siècles des savoirs et des savoir-faire quant aux dangers récurrents liés à leur environnement naturel, une tradition que l'industrialisation et l'urbanisation auraient rompue.

En fait, la réalité historique court entre ces deux attitudes : les efforts pour se prémunir contre les risques (avalanches, crues torrentielles, érosion etc.) sont fort anciens, ils sont le fait des communautés villageoises elles-mêmes, au moyen de travaux de protection (tourne, étrave, murets, digues, édifiés par le système de la corvée), des règles d'usage quant à la pâture des troupeaux, ou de la transmission par la mémoire collective des lieux à risques (mais pas toujours, comme en témoignent certains villages rasés reconstruits à l'identique sur les lieux mêmes). Ces attitudes « rationnelles » peuvent tout à fait cohabiter avec l'invocation des puissances surnaturelles : oratoires, ex-voto et prières spéciales.

Cependant, très tôt, dès le XIII^e siècle, mais surtout à partir du XVI^e siècle, ces efforts furent relayés par une réglementation édictée par les autorités provinciales et centrales, notamment en ce qui concerne la gestion du domaine forestier,

¹ Nous nous sommes appuyés, pour les trois premières périodes, sur le rapport de Cécile GOUY-GILBERT, *La protection contre les risques naturels dans les zones de montagne*, muséum d'histoire naturelle de Grenoble, oct. 1990.

visant à interdire certaines pratiques (coupes de bois, écobuage, pâtures sur certains sites) – la relation entre la déforestation et l'aggravation des dangers en montagne ayant, semble-t-il, été établie très tôt ².

La communauté villageoise, durant des siècles, est le foyer de savoirs et de savoir-faire en matière de protection, en même temps qu'elle apparaît très vite, aux yeux des autorités, comme source d'aggravation des dangers et menaces pour le patrimoine naturel du fait de ses pratiques agro-pastorales. Ainsi très tôt, on voit apparaître une configuration du milieu local dont on retrouve encore aujourd'hui les traits principaux, à savoir une tension entre trois pôles : l'usage socio-économique de la montagne, la sécurité des communautés villageoises et l'intérêt général tel qu'il est défini par l'État, à savoir la conservation du patrimoine et la sécurité des populations de la plaine en aval. Déjà s'opposent deux représentations de la montagne, l'une portée par les autorités administratives et l'autre par les communautés villageoises, entre lesquelles, cependant, un certain équilibre, précaire, s'installe.

Jusqu'à la Révolution, s'opère une sorte de répartition des tâches : les communautés, qui disposent de leur territoire, gérant pratiquement seules leur sécurité et l'État intervenant par le biais d'une législation essentiellement répressive mais sans doute peu efficace si on en juge par la répétition des interdictions de décennie en décennie. *« Ainsi est-ce très lentement, après une prise de conscience d'abord locale, régionale, que l'on commence à entrevoir la nécessité d'une protection à l'échelon central. Cependant, malgré l'établissement de ce système législatif, on observe une résistance contre ces interdits, qui ne sont pas respectés sous prétexte qu'ils vont contre les intérêts de l'élevage et de l'industrie laitière, qu'ils vont contre les petits paysans qui, sans les chèvres, ne pourraient pas vivre. »* ³

La période révolutionnaire

La Révolution, par la loi du 29 septembre 1791 (article 7), rend la montagne aux montagnards et signe le désengagement de l'État. Mais l'augmentation sensible de la population se traduit par une pratique intense de défrichement, dont on s'alarme en haut lieu. La loi du 9 floréal an XI (29 avril 1803) tente de restreindre les droits ouverts par la loi de 1791. Le succès est faible et l'administration mettra des années à récupérer le contrôle de la politique forestière, perdue à la Révolution.

² Voir sur ce point Pierre MOUGIN, *Les Torrents de la Savoie*, Grenoble, 1914, et *La Restauration des Alpes*, Paris, 1931.

³ Cécile GOUY-GILBERT, déjà cité, p. 18.

Le ^{xix} siècle est le théâtre d'une recomposition du milieu montagnard, dans son organisation interne et dans les relations nouées avec la collectivité publique. En même temps que l'équilibre traditionnel est rompu sous le poids de la pression démographique et de l'industrialisation, la nécessité d'une gestion à long terme du patrimoine montagnard se fait jour dans certains milieux de l'administration d'État ⁴. Une source d'expertise se constitue ainsi dans l'administration d'État, essentiellement dans l'administration forestière, dans un rapport tendu et difficile avec les communautés locales, dans la mesure où elle tend à opposer le souci de la préservation du patrimoine et l'usage que celles-ci en font pour assurer leur survie.

Cependant, il serait inexact d'opposer trop strictement l'administration et ses experts au milieu local : les forestiers sont en contact étroit avec les populations montagnardes, dont ils reprendront, pour les développer, un certain nombre de pratiques de protection. Mais surtout, la doctrine de l'État en la matière n'est pas véritablement fixée et on voit se développer, en son sein même, d'autres conceptions que celle d'une pure et simple gestion autoritaire du territoire en dehors, voire contre la population locale. Ainsi, Le Play, dès 1840, s'insurge-t-il, contre une telle opposition en développant une école de pensée originale – véritable physique sociale. La science sociale de Le Play, métallurgiste de formation, établit un lien étroit entre le milieu physique et l'organisation sociale, dont la forêt est une manifestation exemplaire : « *La forêt est pour cet auteur, écrit Bernard KALAORA, un laboratoire, un terrain d'expérimentation idéale. L'étude des populations forestières, des rapports qu'elles entretiennent avec leur milieu permet de dégager d'une part des modèles d'organisation sociale, d'autre part de repenser les relations entre l'État, le corps forestier et les usagers de la forêt.* » ⁵ Le Play fera école dans le milieu forestier, même si le mouvement reste limité. Bernard KALAORA décrit ainsi ces forestiers novateurs : « *Les forestiers qui se rattachent au mouvement Le Playsien, sont intégralement des hommes de terrain dont la pratique professionnelle a des affinités avec la sociologie concrète prônée par la Société d'économie sociale et les Unions de la paix sociale auxquelles, souvent, ils adhèrent. Attentifs au sort des populations pastorales, ils considèrent comme illusoire de traiter la question*

⁴ Par exemple, en 1841, le rapport de A.C. Surell, ingénieur des Ponts et Chaussées sur les torrents des Hautes-Alpes, ou celui de V. Legrand, directeur général de l'administration des forêts sur le reboisement des montagnes, en 1845 - cité par Cécile Gouy-Gilbert, p. 23.

⁵ Bernard KALAORA, L'environnement, la nature, et les sciences sociales - Le sociologue tout contre l'expert, in *Les experts sont formels*, vol. 2, p. 327 et suiv. Pour un développement approfondi de l'histoire des forestiers le playsiens, voir Bernard KALAORA et Antoine SAVOYE, *Forêt et sociologie - Les forestiers de l'Ecole de Le Play, défenseurs des populations de montagne 1860-1913*, INRA, 1984.

*forestière indépendamment des problèmes qui se posent aux communes de montagne. La misère qu'ils constatent dans les zones de montagne, ils l'attribuent moins à la « perversité » des bergers qu'à une mauvaise gestion sociale et économique des sols dont il faut rechercher les causes. C'est au titre d'experts sociaux-« écologistes » qu'ils interviennent sur les territoires de montagne.»*⁶

Quelques décennies plus tard, le débat sera repris opposant cette fois-ci le RTM et des géographes, ceux-ci prenant à leur tour la défense des populations de montagne injustement accusées, disent-ils, des pratiques dévastatrices de déforestation⁷.

Cependant, malgré ces influences contradictoires, le mouvement général est celui d'une reprise en main par l'État, tant de la gestion du patrimoine à des fins de production qu'à des fins de protection, et d'un désaisissement croissant des populations locales. Il marque un premier aboutissement dans les années 1860, avec une série de lois sur la montagne et la création du Service de restauration des terrains de montagne, rattaché à l'Office national des forêts. S'ouvre alors la troisième grande période, contemporaine, dans laquelle l'État va progressivement se constituer un monopole en termes d'expertise et de gestion de la sécurité.

L'expertise de l'État : l'histoire du service RTM

Deux lois, celle du 28 juillet 1860, puis celle du 8 juin 1864 fournissent au tout nouveau service RTM la base législative de son action. La loi parle de reboisement et de regazonnement, et les ingénieurs et techniciens du RTM vont mettre en œuvre une série de techniques en reprenant à leur compte un certain nombre de pratiques locales ancestrales, en en développant de nouvelles, alliant des travaux de génie civil et des travaux de génie biologique.

Mais le plus important pour notre propos est la nouvelle stratégie développée par l'État en direction du territoire montagnard, par l'outil du RTM. Il ne s'agit plus, comme dans le passé, d'intervenir dans les pratiques locales par le biais d'une réglementation répressive, mais d'arracher à celles-ci des portions de territoire en constituant un patrimoine domanial sous la maîtrise exclusive de l'administration. Il est significatif que ces séries domaniales se soient constituées sur la base

⁶ Id., p. 333.

⁷ La polémique se déroule par le support de la *Revue de géographie alpine*, et oppose un géographe, Le Noble, auteur d'un article intitulé « La légende du reboisement des Alpes » (1923) à P. Mougins. (Nous tenons ces renseignements de M. André Poncet que nous remercions à cette occasion.)

d'un souci de sécurité. Une nouvelle loi, le 4 avril 1882, va permettre en effet de délimiter des périmètres à restaurer en fixant un droit d'expropriation, réservé aux seules zones où « le danger est né et actuel ». On privilégie ainsi, fait nouveau, la sécurité des montagnards sur celle des habitants des plaines, mais c'est en évacuant les principaux intéressés de sa gestion⁸. La coupure s'accroît entre le milieu local, ses savoirs et ses savoir-faire, et l'administration qui développe une pratique autonome et jette les bases d'un savoir technique et pratique sur les phénomènes propres à la montagne en matière de neige, d'avalanches, de mouvements de terrains, de cours d'eau. D'autres sources d'expertise, liées à l'État, se rajoutent à celles du RTM : Électricité de France à partir de 1945, le génie militaire (les travaux de Barèges en 1794 déjà), des laboratoires et services d'étude publics (Météorologie nationale, CETEGREF).

Les séries domaniales sont ainsi une sorte de laboratoire où se mettent au point et s'expérimentent des techniques de protection, classées en trois grandes catégories : travaux de défense active, travaux de défense passive et travaux de défense temporaire.

Mais l'État n'a pas abandonné sa volonté de maîtrise de la sécurité collective et ne cantonne pas son action au seul domaine dont il s'est rendu propriétaire. En 1955, l'intégration dans le code de l'urbanisme d'un nouvel article, le R 111-3, permet à l'autorité préfectorale d'établir des périmètres de risques naturels (de toute nature), soumis à une réglementation qui va de l'interdiction de construire à des prescriptions particulières d'urbanisme et d'architecture. L'article R 111-3 donne ainsi lieu à l'établissement de cartes de risques naturels, annexées aux plans d'occupations des sols et opposables aux tiers. Assez bien appliqué dans les départements alpins, grâce à l'activité du RTM dans ces régions, il est cependant très peu mis en œuvre sur le reste du territoire, montrant ainsi les limites de la volonté de l'État et l'état des perceptions collectives des risques.

1970 : le tournant - l'avalanche de Val-d'Isère

L'avalanche du 10 février 1970 à Val-d'Isère, qui fit 38 morts dans un chalet de l'UCPA, marque un tournant dans l'histoire du risque en montagne. Dans la foulée de l'événement, une mission interministérielle d'étude sur la sécurité des stations de montagne est instituée, sous la présidence du préfet Jacques Saunier.

⁸ Louis de Crécy, *La politique de prévention des risques naturels en montagne depuis 150 ans*, 108^e congrès des Sociétés savantes, Grenoble, 1983.

Mais si l'avalanche qui s'est abattue sur le chalet de l'UCPA a produit un tel choc, ce n'est pas seulement à cause de l'ampleur des dégâts, c'est aussi qu'elle intervient dans un contexte complètement renouvelé. La montagne est en train d'opérer sa reconversion d'une économie agricole vers l'industrie du loisir, d'où la double conséquence que ce ne sont plus seulement les montagnards qui sont soumis aux risques, et que l'occupation humaine se déplace vers la haute montagne. La catastrophe de l'UCPA est symbolique de cette nouvelle donne : les 38 morts sont de jeunes citadins dont la présence à cette altitude et à cette saison paraît tout à fait injustifiable au regard de l'usage séculaire de la montagne. Et cependant, cette présence représente un enjeu de survie pour tout un milieu menacé d'asphyxie par le développement de l'industrie agroalimentaire. La mission Saunier est bien consciente de la nouveauté de la situation : *« Au moment où le besoin le plus pressant de détente physique et l'attrait grandissant des sports d'hiver font résider en montagne, pour de brèves périodes, des personnes de plus en plus nombreuses et pratiquement sans expérience, le brutal rappel des dangers encourus devait conduire à rechercher les moyens d'accroître la sécurité dans des zones qui, pour avoir été jusqu'ici longtemps délaissées en hiver, présentent de nos jours un intérêt croissant sur le plan social et économique »*, écrit-elle en introduction de son rapport⁹.

Dès lors, la mission Saunier donne l'impulsion initiale d'une reconstruction profonde de la « scène » du risque en montagne. Prenant acte de la fragmentation des savoirs et des pratiques, dispersés entre administrations, entreprises publiques, laboratoires de recherche et milieu local, prenant acte également du retard de la France sur ce plan par rapport aux pays voisins, elle propose, non plus un renforcement de la législation, mais la construction d'une approche globale, unissant connaissance théorique, connaissance pratique et système de protection. Elle préconise la création d'une association (ce sera l'ANENA) chargée de *« faire progresser conjointement la recherche fondamentale, la recherche appliquée et les méthodes à diffuser pour la mise en œuvre, sur le terrain, des résultats obtenus. »*

Sur le plan de la recherche fondamentale, elle recense ainsi 25 organismes publics et privés (universités, CNRS, services techniques d'administrations et d'entreprises) qui poursuivent des recherches *« généralement sans thèmes coordonnés, et sauf rares exceptions, sans personnel ni crédits spécialement affectés »* donnant lieu à des *« travaux (qui) ne pouvaient pas ne pas trop porter la marque personnelle de celui qui, dans chaque structure, en avait l'initiative. Excellents sur le plan de la qualité scientifique, les résultats obtenus ont, par un défaut de coordination et d'information, perdu ainsi en*

⁹ Rapport de la mission interministérielle d'étude sur la sécurité des stations de montagne, juillet 1970.

efficacité pratique ». C'est, sans ambiguïté, un appel à sortir de la préhistoire sur le plan de la connaissance scientifique et à opérer une « rupture épistémologique » par laquelle les passions individuelles céderaient le pas à une véritable stratégie de discipline scientifique. On pourra vérifier, dans les vingt années qui vont suivre, que cet appel a été largement entendu.

Par l'expression « connaissances pratiques », la mission entend d'une part l'expérience locale et « l'empirisme des montagnards » qui pressentent « partiellement » les risques et, d'autre part, l'expérience pratique accumulée par les fonctionnaires de terrain (RTM, ONF, Agriculture, Équipement) et qui a donné lieu en certains endroits à une cartographie inventaire des avalanches « *souvent incomplète, ne coïncidant pas les unes avec les autres (et n'ayant de plus) qu'une valeur d'information plus ou moins confidentielle* ». La mission propose alors que soient mises en œuvre systématiquement des cartes inventaires qui synthétiseraient les différentes sources d'information : les données objectives fournies par la photo-interprétation et les données empiriques fournies par l'expérience pratique locale. Il est important de souligner que les cartes de localisation probable des avalanches (CLPA) qui ont donné corps à cette proposition seront réalisées, non pas par les services administratifs traditionnellement en charge du risque, mais par un laboratoire de recherche (la division Nivologie du CETEGREF) qui prendra dans les années qui vont suivre une orientation de recherche fondamentale très marquée, comme si, dans un double mouvement contradictoire, on avait voulu donner un gage de neutralité dans l'établissement de ces cartes et dans le même temps établir une proximité entre la discipline scientifique en gestation et les savoirs issus du terrain. La même idée de circulation des savoirs est à la base d'une autre proposition de la mission portant sur la création d'un réseau d'observateurs nivo-météorologiques. Ces observateurs seraient recrutés parmi la population locale permanente (*fonctionnaires, guides, pisteurs, commerçants etc.*, précise le rapport) que l'on formerait à cet effet. Il s'agit de disposer d'informateurs fiables (et donc d'injecter une dose de scientificité dans l'empirisme des montagnards) et en même temps d'associer le milieu local à la nouvelle politique : « ... les observateurs pourraient être regroupés, tous les ans ou tous les deux ans, en stages de formation complémentaire, pour mieux les associer au travail général de recherche et les initier aux perfectionnements de la technique. Ce serait également pour eux l'occasion de faire part de leur sentiment propre sur l'évolution du système, afin qu'ils s'y sentent étroitement associés. » Le rapport va assez loin dans ce sens puisqu'il suggère que « *leurs travaux et réflexions pourraient être cités dans les publications générales qui seraient faites sur ce thème par la Météorologie nationale et par le canal de l'association* ». On verra que ce vœu de réconciliation de la montagne des montagnards et de la montagne des experts administratifs et scientifiques aura bien du mal à surmonter et le poids de l'histoire et celui des intérêts divergents.

Concernant les dispositifs de prévention et de protection, la mission préconise que soient établis des plans de zones exposées assortis de prescriptions d'urbanisme. Ces plans partent de la base établie par la carte inventaire, mais « *en diffèrent par une délimitation généralement plus large et par des précisions sur la nature et l'intensité des phénomènes attendus* ». Corollairement avec ce zonage, le rapport énumère un certain nombre de travaux de protection qui peuvent être entrepris, et dont certains peuvent avoir pour effet de ramener des terrains de la zone rouge à la zone bleue. Il suggère une réorganisation administrative et une plus grande fluidité entre les services compétents et entre ceux-ci et les collectivités locales. Au total, c'est un dispositif complet de prévention et de protection qui est proposé, depuis les plans d'urbanisme jusqu'aux plans de secours en passant par les dispositifs techniques de protection, s'appliquant aux trois grandes composantes de l'espace à protéger : le territoire communal, les stations et domaines skiables et les voies de communication.

Le travail de la mission est traversé par le souci de concilier les intérêts de la sécurité et ceux du développement, d'organiser la circulation des compétences, des expériences et des savoirs entre des systèmes qui étaient jusque-là très étanches les uns aux autres. Sans doute, cette disposition reflète-t-elle la composition de la commission dans laquelle un guide de haute montagne, Roger Frison-Roche et le directeur de l'École nationale de ski et d'alpinisme, Jean Franco siègent aux côtés des représentants de l'administration. Elle la conduit à observer une grande prudence dans le niveau de sécurité qu'il convient d'assurer, comme en témoigne la recommandation suivante : « *Une clause insérée dans le permis de construire et reportable obligatoirement dans les actes de vente précisera que ce permis ne constitue pas une assurance tous risques et n'engage pas, en cas de sinistre, la responsabilité financière de la commune ou de l'État.* »

La mission descend très loin dans le détail des propositions sur les trois grands axes de sa réflexion : connaissance théorique, connaissance pratique et dispositif de prévention, mais ce qui est remarquable, c'est que ce souci détailliste est tout entier inspiré par une vision idéale de la montagne, dont le trait fondamental est la réconciliation : entre l'agriculture traditionnelle et l'industrie du ski (la ville et la campagne, l'habitant des plaines et le montagnard), entre l'administration et les communautés locales, entre la culture scientifique et la culture populaire. La nature, quant à elle, échappe quelque peu à cette volonté d'harmonie : la montagne est source de profit mais le danger est son caractère fondamental, ce qui implique une attitude de combat, même s'il faut accepter le fait qu'elle n'est pas entièrement domestiquable. La commission est évidemment sous le choc de l'hiver meurtrier 1969-1970, et sa mission est définie par l'objectif de la sécurité, mais il n'est pas interdit de penser qu'une mission de ce genre, conduite quelques années plus tard, aurait fait une place aux associations de défense de la nature et à la préoccupation écologiste, encore faible à l'orée des années 70.

Comme toute vision idéale, celle de la mission Saunier comporte sa part d'utopie, qui va devoir se confronter à la réalité dans les années qui vont suivre, à l'héritage de l'histoire que nous avons décrite plus haut et aux enjeux du présent et de l'avenir.

2.2 LA POLITIQUE PUBLIQUE DE PRÉVENTION DU RISQUE AUX PRISES AVEC LE TERRITOIRE

Les acteurs du risque ne sont pas longs à se saisir des propositions de la mission Saunier. Dès 1971, une campagne de cartographie est engagée, dans tous les départements montagneux, pour mettre au point les cartes de localisation probable des avalanches, sous la direction de l'Institut géographique national, la division Nivologie du CETEGREF en étant la cheville ouvrière. On met en place également un système d'observation permanente des avalanches (OPA) sur une quarantaine de secteurs de montagne, susceptibles d'un fort développement économique, qui fonctionnera jusqu'en 1985, tandis que se poursuit la traditionnelle enquête permanente des avalanches (EPA). Il s'agit, avec ce dispositif, de recueillir systématiquement la mémoire du risque, de se saisir du gisement de connaissances que représentent les communautés locales montagnardes en le confrontant pour le corriger avec les techniques modernes d'observation des phénomènes et d'évaluation des risques. Se constitue ainsi une base de connaissances, qui va sous-tendre la double démarche de connaissance scientifique et de gestion technique et administrative des risques.

L'administration de la sécurité

A partir de 1974, l'administration met en œuvre les plans de zones exposées aux avalanches, qui associent étroitement les experts de l'administration (RTM) à ceux des laboratoires de recherche (CETEGREF). Ils sont annexés aux POS, dont la procédure est réformée en 1976. A la même époque, une réglementation portant sur l'aménagement de la montagne (circulaire de la DATAR du 4 juillet 1977, directive Montagne du 22 novembre 1977) permet d'inclure des études de risques dans les programmes d'aménagement (procédures UTN (unité touristique nouvelle) et PPDT (plan pluriannuel de développement touristique)). En 1981, le RTM déborde de sa compétence strictement domaniale pour prendre en charge les risques naturels en montagne, qui va trouver immédiatement à s'employer avec la loi du 13 juillet 1982 portant sur l'indemnisation des catastrophes naturelles. Une nouvelle technique de zonage est introduite : les plans d'exposition aux risques, qui se distinguent de la procédure ancienne (R 111-3 et PZEA) par le fait qu'elle s'applique non plus seulement aux nouvelles constructions, mais également au bâti existant. Mais, dans le même temps, le mouvement de décentralisation est mis en œuvre, donnant aux élus locaux des pouvoirs qui vont quelque peu modifier la scène du risque, comme nous le verrons plus loin.

Toutes ces mesures dessinent un dispositif d'ensemble qui précède et, même pour une part, inspire un mouvement beaucoup plus large d'appréhension des risques et des catastrophes naturels qu'Haroun Tazieff représentera sur le plan national, avec le Commissariat aux risques majeurs, créé en 1981 et rapidement transformé en Délégations aux risques majeurs. Bientôt les risques naturels et les risques industriels seront englobés dans une même philosophie de la sécurité, aboutissant à la loi-cadre du 22 juillet 1987 portant sur l'organisation de la sécurité civile, la protection de la forêt contre l'incendie et la prévention des risques majeurs ¹⁰.

L'émergence d'une expertise scientifique et technique

La recherche scientifique, portée sur les fonds baptismaux par la mission Saunier, se structure de son côté : l'Association nationale pour l'étude de la neige et des avalanches (ANENA) est créée en 1974, avec la mission de coordonner les recherches menées par les différents laboratoires. L'impulsion est donnée pour que naisse un véritable discipline nivo-météorologique, qui s'efforce de combler le retard accumulé par la France (sur la Suisse en particulier). La nouvelle discipline se constitue, avec deux acteurs principaux, le Centre d'étude de la neige et le CETEGREF, par le croisement de plusieurs disciplines scientifiques (météorologie, géologie, géographie, mécanique des fluides, etc.)

Dès le départ, la recherche se fait dans une relation très étroite avec le terrain, par le réseau d'observateurs météo que le CEN renforce considérablement et par les appuis techniques que le CETEGREF, alors service technique du ministère de l'Agriculture, apporte aux collectivités locales, aux services départementaux de l'administration, voire aux aménageurs. La division Nivologie du CETEGREF abrite ainsi une équipe d'ingénieurs, issus pour une part du milieu forestier, qui va former, à distance de l'administration, tout en gardant des liens avec elle, un deuxième foyer d'expertise, appuyé et légitimé par la communauté scientifique. Mais c'est dans un échange réciproque, peut-on dire, tant la jeune science des avalanches est tributaire des informations et des observations recueillies sur le terrain, que ce soit par les montagnards ou par les fonctionnaires praticiens. L'expertise change alors de visage : de fonction technico-administrative au service de l'État, elle devient un lieu de médiation, de circulation entre les trois grands acteurs collectifs qui agissent dans le territoire de la montagne,

¹⁰ Pour une analyse de l'histoire de cette politique, voir G. DECROP et M.P. TOURON, *Les Risques majeurs, un nouveau champ d'action de l'administration publique*, CRISE, Grenoble, 1991 et G. DECROP, *Prévention des risques majeurs - La loi du 22 juillet 1987 aux prises avec le territoire*, CRISE, 1991.

l'administration, les collectivités locales et la recherche théorique et pratique. Sur ce fondement d'expertise, une recherche fondamentale va bientôt se dégager, dont l'histoire institutionnelle prend acte en 1981 : le CETEGREF devient Cemagref, EPA (établissement public autonome) avant de devenir établissement de recherche à part entière et autonome (EPST) en 1985.

La constitution d'une discipline universitaire, intégrée dans la communauté scientifique, est un des faits marquants de cette nouvelle phase de l'histoire de la montagne, non seulement pour son apport aux sciences de la nature, pour ses développements techniques en matière de protection, mais également parce que se constitue ainsi un foyer d'expertise qui, pour n'être pas étranger au secteur public, a néanmoins une autonomie qui remet en cause le monopole de l'expertise longtemps dévolu à l'administration. Dans la brèche ainsi ouverte, le secteur privé va également s'engouffrer, profitant des opportunités économiques offertes par le développement spectaculaire de l'industrie de la montagne dans les années 70 et 80. Cependant ce milieu d'expertise diversifié n'en reste pas moins assez fermé dans la mesure où les personnes circulent assez aisément d'un système à l'autre et où les cloisons ne sont pas très étanches entre RTM, université et bureaux d'études privés.

La description que nous venons de faire reste superficielle, faisant encore la part trop belle à l'histoire institutionnelle. Il reste à la faire vivre en la confrontant avec une réalité beaucoup plus sensible, celle de la montagne telle que la perçoivent ses habitants permanents et ses usagers temporaires.

La montagne des experts versus la montagne des montagnards

Le premier enjeu, c'est l'établissement des CLPA. Le recensement des avalanches par photo-interprétation ne suffit pas, *« seule l'enquête-terrain permet de se rapprocher de la représentation réelle de toutes les manifestations connues du phénomène »*, écrit-on dans un mémento de la division Nivologie sur la CLPA ¹¹. Mais sur le terrain, les choses se présentent plutôt mal. L'accueil des populations locales, élus et habitants confondus, est très méfiant : *« On nous collait des gens qui étaient chargés de ne rien nous dire, la tentation était grande de cacher les choses ; pour certaines avalanches, on nous donnait des faux tracés »* dit un des enquêteurs. La campagne est loin de donner les résultats espérés et la fiabilité de ces premières cartes est sujette à caution. Suffit-il d'invoquer la traditionnelle méfiance des montagnards vis-à-vis des gens de la ville, surtout quand ceux-ci se présentent

¹¹ Gilles BORREL, janvier 1993.

en experts mandatés par l'État ? Il est certain que les vieux réflexes, forgés par une histoire lourde, jouent. Mais à réduire les comportements collectifs à une pure et simple répétition du passé, on risque de rater la dimension de nouveauté qu'ils recèlent. Au début des années 70, la situation est largement nouvelle : l'avenir des communautés montagnardes se joue dans l'exploitation qu'elles seront capables de faire des éléments qui, ensemble, représentent l'essence du danger propre à la montagne – la neige et les pentes, la haute altitude et la saison hivernale, c'est-à-dire tout ce que des siècles d'usage prudent de la montagne avaient enseigné à éviter. On sait de part et d'autre, dans les stations de montagne comme dans la mission Saunier, au RTM comme au CETEGREF ou au CEN, que les consommateurs, actuels ou potentiels, du nouveau « produit » sont justement ceux qui sont le moins à même d'en assumer les dangers : des citoyens inexpérimentés, des très jeunes gens, etc. Tous les éléments sont réunis pour qu'une nouvelle guerre de tranchées se déclare entre l'administration et la communauté montagnarde. Et c'est bien à une guerre de tranchées, sourde, que la situation s'apparente : la seconde multiplie les ruses pour éviter de livrer à la première des informations qui se traduiraient ensuite en de nouvelles contraintes. Et, ce d'autant que l'incertitude règne quant à l'usage qui sera fait par les pouvoirs publics des CLPA. L'histoire de cet affrontement aurait été largement occultée si la montagne n'avait trouvé un porte-voix d'envergure, auquel sa position et sa personnalité exceptionnelles conféraient une solide et double légitimité : Philippe Lamour, maire de Ceillac et directeur de la DATAR, signe dans le *Courrier du Queyras* du printemps 1978 un éditorial qui sonne comme une déclaration de guerre. Sous le titre : *L'avalanche tombe où elle veut, il s'en prend directement à ce qu'il appelle la « prétendue science des avalanches. Nous n'avons pas cessé, depuis deux ans, d'attirer l'attention de l'opinion montagnarde sur le caractère largement illusoire d'une prétendue science des avalanches et sur le danger qu'elle présentait pour la sécurité publique en lui donnant des assurances chimériques. »*

« L'événement nous donne tristement raison. La nature, dans son aveugle déchaînement, vient d'apporter un démenti cruel à la prétention d'établir des cartes d'avalanches qui, en s'efforçant de tout prévoir, pourraient mettre la population des zones de montagne et les touristes à l'abri de tout risque tout en couvrant la responsabilité des représentants des pouvoirs publics et des administrations », attaque-t-il en introduction. Il développe ensuite une argumentation en deux points qui met en pièces la nouvelle politique mise en œuvre par la mission Saunier : premièrement, il est impossible de prévoir les avalanches, on fait donc fausse route en prétendant en faire une science (*Nul ne pourra jamais prévoir et suivre de minute en minute cette évolution incontrôlable, moins prévisible que la direction de l'orage porteur de foudre et que les mouvements de la mer*) ; deuxièmement, cette science n'est pas seulement inutile, elle est dangereuse, par les fausses sécurités qu'elle

délivre (il y a eu cette année des avalanches sur des pentes où elles ne s'étaient jamais manifestées auparavant et, ce qui est plus grave, dans des zones où elles étaient exclues par les soi-disant cartes d'avalanches et où on eût pu se risquer et même construire en toute quiétude). La seule véritable sécurité, poursuit Philippe Lamour, est la vigilance, l'information et consiste surtout à ne pas traiter les citoyens comme des enfants mineurs. Il ne s'agit pas seulement d'une controverse scientifique : le premier aménageur de France met en cause la forme prise par l'intervention publique dans la gestion de la sécurité sur le territoire.

De telles déclarations ne pouvaient guère passer inaperçues. Une livraison suivante du *Courrier du Queyras* publie la réponse du CETEGREF, cible principale de l'attaque, par la plume de Louis de Crécy¹². Le ton, de part et d'autre, est devenu beaucoup plus courtois, mais les termes du débat n'en sont pas moins encore plus clairement posés. « Nous avons seulement demandé que des indications conditionnelles pour le développement et l'équipement de la montagne » écrit le journal pour introduire la réponse de L. de Crécy. C'est bien le statut de la CLPA et son usage ultérieur qui sont en question. Dans un premier temps, Louis de Crécy se montre conciliant, faisant presque amende honorable : « Nos malheureuses cartes de localisation probable des avalanches (...) ont seulement l'humble objectif de collecter tous les renseignements disponibles sur les avalanches passées. (...) Elles ne font donc qu'imiter le montagnard qui, s'il se laisse parfois surprendre par l'avalanche, se garde soigneusement, plusieurs générations durant, de reconstruire au même endroit. » Mais c'est pour mieux réaffirmer la politique suivie dans le second temps : la science des avalanches est certainement pleine d'incertitudes et ne peut sans doute pas prévoir les avalanches futures, il n'empêche qu'elle est le seul fondement possible de la prise de responsabilité et des pouvoirs publics et des particuliers que Philippe Lamour appelle de ses vœux, les connaissances locales étant largement insuffisantes. Au passage, il rappelle à l'aménageur que la demande vient des urbanistes eux-mêmes : « Nous ne le faisons qu'avec réticence (tenter de prévoir), sur la demande expresse des urbanistes, dans des secteurs à construire strictement limités, et en nous ménageant de larges marges d'incertitude... » L'ensemble est une mise en cause de l'attitude locale quant aux risques, pleine de contradictions : on ne peut à la fois demander aux autorités des « mesures utiles » et faire des avalanches un phénomène irrationnel, quasi « magique », et surtout, on ne peut mettre en avant la maturité et la responsabilité du citoyen et négliger de l'informer. Ce dernier argument donne l'occasion à M. de Crécy de jeter le pavé dans la mare : « ...lorsqu'à Molines-en-Queyras nous préconisons de zoner en bleu

¹²Le *Courrier du Queyras*, n° 24, automne/hiver 1978/79.

certains lotissements, c'était pour que les candidats constructeurs prennent conscience de la menace et en tiennent compte dans leur architecture. La collectivité locale qui lotissait arguait pour sa part que " parler d'avalanche ferait fuir le client " et qu'il suffirait qu'on sache qu'en montagne l'avalanche peut frapper n'importe où. Mais cette dernière considération ne figurait pas sur les dépliants publicitaires. » Derrière les belles envolées se cachent de basses stratégies commerciales !

La flèche est acérée, elle n'en pointe pas moins un vrai problème. Prises entre les feux croisés de la sécurité et de la survie économique, les communautés montagnardes n'ont pas su se situer vis-à-vis du risque, pendant les premières années de la décennie 70. L'attitude de dénégation a largement prévalu. Cependant, les positions ne sont pas figées. En 1977, la station de Flaine intègre le risque dans sa campagne de promotion : « *On a des avalanches, mais on sait les traiter* » dit en substance son dépliant publicitaire. Une telle démarche est sans précédent, et, sous cette forme, ne fait pas école, mais elle est un bon indice d'une évolution des attitudes et des perceptions dans la scène locale. Cette évolution est rendue possible par l'articulation qui s'est faite progressivement entre les différents éléments de la nouvelle politique de prévention. C'est le moment où l'on met en œuvre les plans de zones exposées aux avalanches, remettant les CLPA dans leur statut de documents indicatifs, sans usage réglementaire, comme un élément important mais non exclusif de la procédure contraignante du zonage. C'est le moment également où les laboratoires de recherche, CEN, CETEGREF, aidés du CEA (Commissariat à l'énergie atomique), mettent au point des techniques nouvelles de prévention, (permettant notamment d'opérer des déclenchements préventifs), qui apparaissent comme autant de contreparties positives aux contraintes réglementaires. Dans les années qui suivent, le discours « CLPA » devient d'autant plus facile que l'État annonce plus clairement sa politique. La loi de 1982 sur la prévention des risques naturels, tout en donnant une assise légale au dispositif administratif de prévention, trace une ligne continue entre la responsabilité de l'État (par l'affichage le plus étendu possible du risque), celle des collectivités locales (engagée par la procédure des plans d'exposition aux risques) et la solidarité nationale vis-à-vis des victimes (par le biais de l'assurance contre les catastrophes naturelles). La campagne de mise à jour des CLPA, entamée par le Cemagref en 1989, témoigne de ce nouveau contexte : la coopération des collectivités locales et des professionnels des stations est largement acquise, du moins dans les départements alpins. La notice établie en janvier 1993, par la division Nivologie résume le contexte de la manière suivante: « *Il est parfois beaucoup moins aisé d'obtenir des informations de la bouche de ceux qui sont le plus directement concernés : les intérêts fonciers, économiques et politiques sont souvent trop importants pour que l'enquête bénéficie pleinement de ces conditions apparemment plus faciles. Cependant, une évolution nette des mentalités face à la mise en évidence du risque d'avalanche a été notée au cours des dernières années.* »

Pour être beaucoup plus lourde que l'ancienne procédure R 111-3, la procédure PER n'en représente pas moins une certaine « avancée démocratique », qui va dans le sens de la décentralisation en cours à l'époque : les collectivités locales sont introduites comme acteur du risque, impliquées dans le processus de son élaboration, puis dans la mise en œuvre de la prévention. On entre dans de ce que L. de Crécy appelle le « modèle ouvert unitaire » de gestion de la sécurité dans lequel l'État joue un rôle d'animation de la prévention vis-à-vis de partenaires nouveaux et multiples ¹³. Ceux-ci n'ont pas tardé à y occuper leur place, y compris en se mobilisant contre les aspects les plus contraignants de la nouvelle procédure. Ils seront entendus puisque que le programme PER, très ambitieux dans sa conception initiale (ses promoteurs prévoyaient 10 000 PER à l'horizon de l'an 2000), se verra limité aux départements soumis à un risque notoirement majeur, et que, d'autre part, le décret du 15 mars 1993 vient assouplir les prescriptions en zone rouge : sous certaines conditions, il est désormais possible de procéder à des aménagements des constructions anciennes, et même d'en implanter de nouvelles (non affectées à une occupation humaine permanente) ¹⁴. Le dernier alinéa de l'article 5 du décret donne la mesure de l'évolution produite sous les effets de la négociation : sont autorisées « *les réparations effectuées sur un bâtiment sinistré dans le cas où la cause des dommages n'a pas de lien avec le risque qui a entraîné le classement en zone rouge* ». Dix ans après avoir affiché une conception maximale de la sécurité, l'État concède qu'il est possible de vivre sous un risque réputé fort probable.

On peut tirer de ce dernier développement de l'histoire du risque en montagne, ouvert par la crise de 1970 et les travaux de la mission Saunier, deux conclusions importantes pour notre propos. D'abord, cette histoire montre qu'une certaine synergie est possible et a été effective entre des acteurs qui semblaient ne pas pouvoir se rencontrer : entre le champ de la connaissance scientifique et le milieu local, des savoirs et des techniques ont circulé, par-delà les incompréhensions et les logiques d'affrontement. Il n'est sans doute pas hasardeux de penser que l'intrusion d'une jeune science en voie de constitution a contribué à ouvrir la scène du risque, en battant en brèche le monopole traditionnel de l'État et, en fin de compte, en assurant une salutaire triangulation dans le face-à-face entre les communautés locales et l'administration. Il est clair cependant qu'un tel équilibre est fragile et toujours menacé d'éclatement. Avec la logique d'autonomisation de la recherche, entrée dans sa période de maturité, la question est à l'ordre du jour :

¹³ L. de CRÉCY, déjà cité

¹⁴ Art. 5-I du décret n° 93-351 du 15 mars 1993 relatif aux plans d'exposition aux risques naturels prévisibles.

si celle-ci déployait ses pleins effets, il est à craindre que les gains sur le plan scientifique ne se paient d'une rupture avec le terrain et d'une certaine perte de mémoire des origines et de la problématique fondatrice de la science nivo-météorologique.

Le deuxième point important porte sur le glissement qui s'est opéré dans l'appréhension des risques et fait l'objet de notre dernier chapitre : au fil des vingt dernières années, les éléments ont été réunis pour que l'approche technocratique du risque cède le pas à une approche politique, c'est-à-dire pour que s'inscrive dans le territoire une « scène du risque », susceptible d'ouvrir le champ de l'action à de nouveaux acteurs. Dans cette nouvelle configuration, l'expertise occupe une place sensiblement différente de celle qui était dévolue à l'ancienne expertise administrative.

Chapitre trois

Le risque négocié

Vers des scènes locales de risque ?

L'idée que le risque est quelque chose qui se négocie n'est pas seulement une idée qui s'accorde avec les valeurs de la démocratie, qui consone avec l'air du temps imprégné de décentralisation et de participation des citoyens à la chose publique. Il va de soi, naturellement, que, dans un système démocratique, on accorde plus de valeur à la délibération collective et à la participation la plus large possible des citoyens aux décisions politiques qu'aux décisions imposées d'en haut et élaborées dans le secret des officines de l'administration. On pense cependant généralement que le mode de décision démocratique n'est pas toujours le plus efficace et que, dans certains cas, quand un intérêt majeur de la collectivité est en jeu, une intervention autoritaire de la puissance publique se justifie. La sécurité collective face aux risques de toutes natures a toujours été considérée comme un des cas par excellence où l'intervention régaliennne de l'État s'exerçait de plein droit. Au nom de sa propre survie, la démocratie accepte de se limiter elle-même. C'est la raison pour laquelle le champ de la prévention des risques et de la gestion des crises a, dans une large mesure, échappé au mouvement de décentralisation, pourtant contemporain de l'élaboration de la politique publique en ce domaine. Il n'y a, cependant, pas tout à fait échappé. Une des lois majeures de la période, que l'on peut juger comme étant la clef de voûte de la politique publique de traitement des risques, celle du 22 juillet 1987, introduit un nouveau droit dans l'édifice républicain : le droit du public à l'information sur les risques naturels et technologiques. Assez curieusement, les textes réglementaires d'application de ce nouveau droit ont insisté, non pas tant sur l'avancée démocratique qu'il représentait, mais sur l'amélioration de la prévention qui en était attendue¹. Comment comprendre ce retournement de situation, par lequel efficacité se met contre toute attente à rimer avec démocratie ? S'agit-il simplement de l'application par l'administration du vieil adage : « Un homme averti en vaut

¹ La circulaire du 10 mai 1991 portant sur l'information du public dit par exemple : *(l'information) contribue à préparer le citoyen à un comportement responsable face au risque et à sa possibilité de survenance* et le ministre de l'Environnement dans une circulaire aux préfets datée du 21 avril 1994 écrit : « *Je considère cette information comme la base de toute prévention : développée dans la profondeur du territoire, elle devrait provoquer le débat social sur les risques majeurs, préalable à sa meilleure prise en compte dans l'urbanisme et l'aménagement, ainsi qu'à l'élaboration de plans d'alerte et de secours des populations dans les lieux les plus vulnérables.* »

deux » ? L'hypothèse que nous nous efforçons de démontrer dans ces pages est qu'il y a, en effet, une connexion entre la conception démocratique de la société et la maîtrise des risques – mais une connexion qui s'engage déjà bien en amont de la simple procédure formelle d'information du public sur les risques. L'histoire du risque montagne en est une magnifique illustration : voilà un risque que l'on a vu se construire par échanges réciproques de savoirs, par appropriations successives de ces savoirs et savoir-faire – une élaboration collective, non pas consensuelle, mais plurielle, du risque. Il s'agissait bien de construire le risque, et non pas seulement de construire l'information sur un risque déjà là, déjà donné. Et c'est bien ainsi qu'on peut rendre compte de la notion de risque, dans toute son étendue, dans toute la richesse de sa définition, qui va bien au-delà d'un aléa paramétrable, mais pointe vers le monde complexe des relations qu'une collectivité entretient avec la menace. C'est ce monde de relations complexes qui justifie l'idée d'une scène politique, c'est-à-dire d'une scène représentant l'ensemble de la collectivité, autour du risque. La menace ne devient un risque au plein sens du terme que lorsque cette collectivité l'a faite sienne. Dans cette perspective, le moment de l'articulation des scénarios de risque au processus global est un moment fondamental. C'est par le scénario que le risque devient une représentation sociale. Il s'agit donc de savoir précisément ce qui se joue au travers de l'élaboration des scénarios de référence, dans laquelle le premier acteur à intervenir est l'expert scientifique.

3.1 L'ÉLABORATION DES SCÉNARIOS DE RÉFÉRENCE : *autour du problème de la représentation du risque*

Le terme « scénario », employé par tous les professionnels du risque, indique très justement de quoi il s'agit : mettre en scène. Le phénomène (processus naturel) mis en scène, qui n'est jamais qu'une anticipation, soit quelque chose qui appartient à l'ordre immatériel des phénomènes mentaux, souffre d'un manque cruel de réalité. Une telle proposition pourra surprendre et même choquer : le risque, pour tous les experts que nous avons rencontrés, renvoie à la mise en mouvement d'une masse de matière. Mais cette représentation suppose que l'on a effectué, spontanément, inconsciemment, une opération mentale de mise en scène, par laquelle un événement lié à un phénomène physique survenu dans le passé est réactualisé dans la conscience. Le risque est, au sens le plus littéral, une **re-présentation**.

De ce fait, il est, de part en part, un fait humain et un fait social. C'est seulement parce que l'on occulte le moment psychique de la re-présentation que l'on peut faire glisser l'un sur l'autre un phénomène physique et une somme de dégâts, chargeant ainsi la notion de risque d'un contenu matériel lourd. Faire l'impasse sur cette étape revient à renoncer à « élaborer » le risque ; mais écrire des scénarios ne suffit pas en soi, car l'opération ne peut se réduire à appliquer une procédure formelle : de la qualité du scénario – de ses ingrédients et de son mode de fabrication – dépendra le degré plus ou moins élevé d'élaboration du risque. Le mot est ici exactement approprié à la chose, et il suffit de s'en tenir à la sémantique pour savoir ce qui est en jeu : le scénario est la trame d'un récit, destiné à être mis en scène. Le récit doit posséder intrinsèquement le pouvoir de mettre des acteurs en mouvement et de captiver des auditeurs, c'est-à-dire que les uns et les autres doivent pouvoir se projeter dans l'intrigue qu'il propose. Tous les mots ont leur importance : le récit est une histoire avec un début et une fin, possédant une structure ordonnée autour d'une intrigue (l'enjeu), mais le scénario n'en donne que la trame et non pas l'écriture complète, car cette écriture n'est réalisée pleinement que dans la mise en scène, soit à travers la « distribution » des acteurs, incarnant les différents rôles, au sein d'un espace approprié, comme l'indique le sens premier du mot scène, qui signifie décor. Beaucoup de scénarios de risque s'apparentent, malheureusement, à un « one man show » récité par l'auteur dans une langue étrangère à un parterre clairsemé d'auditeurs bâillant d'ennui ou d'incompréhension.

Une telle présentation peut donner le sentiment que nous traçons une sorte de schéma idéal, bien éloigné de la réalité vécue par les acteurs et par les experts au premier chef. On nous fera en outre l'objection, fondée, que la métaphore théâtrale a ses limites : il ne s'agit pas d'exorciser le danger comme dans la

catharsis recherchée par la tragédie grecque, mais tout au contraire d'en faire l'objet d'un traitement concret. C'est l'efficacité qui est recherchée et non le spectacle.

Au reproche d'idéalisme, on peut répondre que beaucoup d'ingrédients appartenant au registre du récit et du théâtre sont présents, à l'état plus ou moins latent, dans les scénarios de risque, tels qu'il sont déjà élaborés et proposés par les experts. La référence à des événements passés, enregistrés dans la mémoire collective (soit une histoire-récit), est à la base de l'approche du risque. La notion de fréquence de retour, qui en est issue, est un schéma cognitif extrêmement prégnant, quasiment obligatoire, dirait-on. Certains experts s'insurgent contre cette notion « trompeuse », puisque, expliquent-ils, il n'y a pas d'éternel retour en matière de risque, pas plus qu'ailleurs, et que postuler une répétition à l'identique – la fameuse « stationnarité » des phénomènes – d'un événement passé ne peut que faire rater celui qui adviendra. Mais ils ne parviennent pas pour autant à empêcher que l'approche en termes de fréquence de retour n'envahisse tous les champs de risque, même ceux où elle paraît le moins appropriée. Et il faut faire ici une distinction avec le traitement statistique : il ne s'agit pas seulement de faire un calcul de probabilité, qui n'engagerait que des professionnels de la statistique. Encore une fois, le choix des mots n'est pas indifférent : on parlera d'une crue ou d'une avalanche centennale, décennale, trentennale – tous termes qui réfèrent directement à une histoire. Le langage est têtue jusque dans ses lapsus : sous la plume, ou dans la bouche de certains experts, une vieille terminologie revient se glisser parfois, encore moins « scientifique », mais combien plus éloquente, et l'avalanche devient « centenaire » ou la crue « trentenaire », comme on dirait d'un personnage historique. Cette approche est si prégnante que les phénomènes dont la temporalité échappe au temps humain laissent les experts très démunis. C'est le cas en général en matière de géologie où certains phénomènes sont à l'échelle plurimillénaire. Dans ces hypothèses, parler de fréquence de retour n'a évidemment aucun sens et les experts sont réduits à faire des calculs de probabilité, dont ils disent eux-mêmes qu'ils sont en limite de la signification ². Le langage commun qui permet à l'expert de communiquer le risque aux acteurs profanes puise dans l'histoire collective et quand celle-ci fait défaut, la communication ne sait plus sur quoi se fonder. Le langage de la statistique est alors un remède pire que le mal, et il suffit d'évoquer des probabilités de 10 puissance moins 6 ou de 10 puissance moins 8 pour creuser entre les experts et les autres

² Un géologue que nous avons interviewé, en charge d'un glissement majeur de terrain, nous disait que le problème de la communication du risque était son problème majeur – un véritable « cauchemar » selon ses propres termes – et il rapportait cette incommunicabilité directement à la question de la temporalité : échappant au temps humain, le risque géologique majeur n'est pas scénarisable et pas probabilisable.

un abîme d'incompréhension³. Il s'agit, au travers de la référence à une fréquence de retour, de mobiliser une histoire, ou bien mieux des histoires particulières relatives à des collectivités définies – en prolongeant ainsi le mouvement de mobilisation des savoirs effectué lors de la première étape de l'expertise des risques.

Le sens de la « mise en scène » est, en effet, bien celui d'une mobilisation, et non pas d'un exorcisme, pour répondre à la deuxième objection. L'objectif est d'installer les parades face au danger auquel on aura donné un visage précis.

C'est ici qu'intervient la question des coûts acceptables de la prévention des risques pour une collectivité donnée. Par coûts acceptables, on n'entend pas seulement les coûts financiers directs liés à l'installation de dispositifs techniques (digues, paravalanches, filet de protection, etc.), mais également les coûts sociaux, politiques et économiques directs et indirects qui vont se traduire en contraintes posées à la construction et à l'usage du sol, en perte de la valeur foncière pour les propriétaires, en coût économique pour les entreprises, en perte de popularité pour les élus, etc. Les coûts de ce type sont autrement plus douloureux que les simples coûts financiers, régulés de manière finalement assez indolore par la fiscalité. L'acceptabilité des coûts n'est que l'autre versant de l'acceptabilité des risques, notion encore plus difficile à cerner que la première et sur laquelle viennent buter tôt ou tard tous ceux qui réfléchissent ou qui agissent à propos des risques. Nous n'avons pas la prétention de résoudre ce problème difficile, mais simplement de déduire quelques réflexions de ce que nous avons dit jusque-là. Plutôt que de prendre le problème par le pôle de l'acceptabilité du risque (qui peut nous entraîner dans des considérations philosophiques un peu abstraites), il paraît préférable d'adopter une démarche pragmatique et de partir de l'acceptabilité des coûts.

C'est le niveau d'acceptation des coûts par une collectivité qui va fixer, par déduction, la limite entre risque acceptable et risque inacceptable. Pour le dire autrement, le risque inacceptable, c'est celui pour lequel la collectivité est prête à payer un coût de prévention élevé.

³ Ce qu'un géologue, au cours d'une réunion de collègues, traduisait bien dans une boutade : « Si je dis à ma concierge qu'elle a un risque de 10^{-5} qu'un rocher tombe sur sa maison, elle court chercher son thermomètre ! » À l'opposé de ce langage, un ingénieur du RTM se référerait justement au théâtre pour aborder le problème de la communication : « Quand on est ingénieur, ce n'est pas accepté qu'on ne délivre pas de certitude – je m'en tire par des pirouettes : j'ai mis en scène ces phénomènes naturels, j'ai fait du théâtre dans les réunions administratives, je parlais volontiers de mes « petits monstres », « mes petits diables » ; les gens prêtaient plus d'attention quand je les faisais sourire. Dans un domaine où on ne sait pas expliquer rigoureusement les choses, comme les avalanches, l'irrationnel est encore présent, je n'avais rien trouvé de mieux que ce ton badin, où l'irrationnel peut avoir sa place, sans pour autant discréditer l'expert. »

C'est d'ailleurs bien ainsi que raisonne l'expert dans le schéma d'analyse du risque exposé au premier chapitre : parmi tous les scénarios d'avalanche possibles, il choisit, comme « scénario majeur de référence », celui dont il pense qu'il représente un équilibre entre les dégâts que la collectivité ne pourrait pas supporter et le coût de prévention qu'elle est supposée accepter. Ce raisonnement l'amenait à éliminer de son choix le scénario extrême. C'était le fruit d'une réflexion dans laquelle toutes les informations recueillies auparavant auprès de la population, lors de l'enquête de terrain, entrent en ligne de compte.

L'expert n'est alors pas seulement le « porte-parole » de la nature, mais aussi le porte-parole de la collectivité soumise au risque. Mais c'est un porte-parole auto-mandaté, et plus, qui va accomplir la part sociale implicite de son mandat sous couvert de la légitimité scientifique. On tient là une des raisons du « dérapage » irrésistible des experts qui, sous la pression de la collectivité, finissent par déplacer eux-mêmes le trait de crayon sur la carte des aléas : ils sont contraints d'aller jusqu'au bout de leur « mandat » social déguisé en rationalité scientifique.

On peut considérer la situation sous l'angle de la légitimité démocratique, mais on peut aussi s'en tenir à la question de l'efficacité. Embarquer ainsi en « aveugle » une collectivité dans une opération coûteuse de prévention augure mal de l'avenir : il y a de fortes chances pour que ce type de consensus, fondé sur une série de malentendus, s'effondre à la première occasion, c'est-à-dire dès lors qu'un accident « hors dimensionnement » viendra invalider le dispositif de protection ⁴.

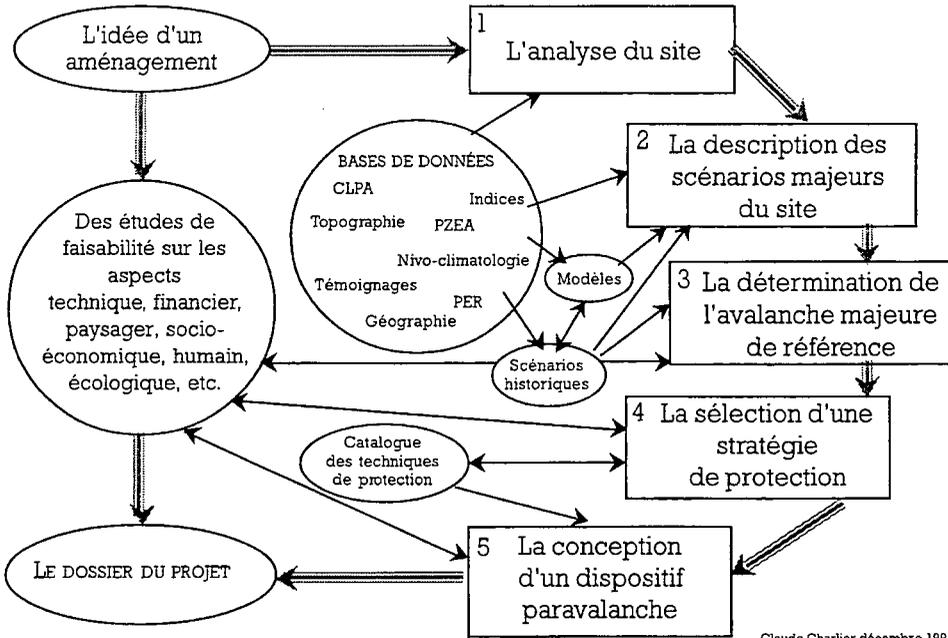
Or, le choix du scénario peut justement être l'occasion du dévoilement de l'implication de la collectivité, aussi bien en ce qui concerne ses savoirs, son histoire, que ses responsabilités propres dans la genèse d'un risque. C'est donc un moment essentiel de la responsabilisation collective qui a conduit l'auteur du schéma à le corriger en dessinant une boucle rétroactive entre l'étape 2 et les étapes 3 et 4 de la procédure.

Les étapes de l'analyse du risque d'avalanche

L'expérience a montré qu'il était facile, utile et même nécessaire de distinguer cinq grandes étapes dans cette démarche.

⁴ Généralement, cela se traduit par un contentieux porté devant les tribunaux et qui peut durer des années, comme nous l'avons observé, dans un certain nombre de cas, au cours de notre recherche. La tendance récente à la mise en examen des responsables, y compris des experts, dans une procédure pénale en représente un nouveau développement.

LE PRINCIPE D'UNE EXPERTISE SUR LE RISQUE D'AVALANCHE



Une étude locale du site

En effet, quelle que soit l'ampleur de l'étude, la nature de l'objectif de protection ou la précision de l'avis demandé – calcul du renforcement d'un pylône électrique, définition du niveau de risque sur l'ensemble d'un vieux village, ou protection d'une route nationale ou d'une piste de ski sur la traversée d'un couloir –, on s'aperçoit que tous les spécialistes, implicitement ou non d'ailleurs, commencent par **une étude locale du site**, d'une part pour en examiner les caractères spécifiques, mais d'autre part pour rechercher les traces inscrites par les avalanches passées.

Des scénarios d'avalanches

Connaissant le site et les conditions nivo-météorologiques hivernales extrêmes susceptibles de s'y produire, on « imagine » ensuite les avalanches capables de se déclencher. C'est l'étude des phénomènes avalancheux concevables dans le site : les causes et le déroulement de leur déclenchement, les types d'écoulement, leur dynamique, les modalités de l'étalement et de l'arrêt, etc. Il s'agit ici, en particulier, de prévoir **les scénarios d'avalanches majeures**.

L'avalanche majeure à prendre en compte

Mais les équipements à protéger peuvent être de nature fort diverses et représentent des enjeux de poids variables. La protection d'une piste de ski ne demande pas le même niveau de sécurité que celle d'une école ou d'une habitation : l'avalanche majeure du site, à prendre en compte dans l'étude de protection, n'est pas la même dans l'un ou l'autre de ces cas. La différence ne réside pas seulement dans la grandeur du phénomène, mais résulte le plus souvent des caractéristiques de son déclenchement et de son écoulement. Il peut alors s'agir de deux phénomènes complètement différents.

Cette étape constitue la partie fondamentale de l'expertise paravalanche.

De sa valeur dépendent directement la qualité et la fiabilité des avis donnés en conclusion par l'expert. On pourrait citer plusieurs exemples de dispositifs de protection, dont la réalisation fut extrêmement onéreuse et lourde à supporter par les collectivités engagées, et qui n'ont pourtant malheureusement pas atteint leur objectif de protection ... L'erreur provient la plupart du temps d'une mauvaise analyse (ou même de son absence) à ce troisième stade de l'expertise.

Le choix d'une stratégie paravalanche

A ce moment, face à l'image de cette ou de ces avalanches dangereuses considérées maintenant comme probables, et compte tenu de la nature et de la vulnérabilité de l'équipement à protéger, le spécialiste doit **choisir une stratégie paravalanche**. Car on peut en effet aborder ce problème selon des « philosophies » différentes : soit supprimer l'avalanche définitivement, soit la laisser se produire naturellement mais déplacer les équipements en dehors de son emprise, ou les adapter de manière qu'ils résistent aux poussées de l'avalanche sans dégâts pour eux et sans danger pour leurs utilisateurs, soit encore chercher à modifier l'ampleur de l'avalanche, sa trajectoire, sa limite d'arrêt, sa fréquence, etc., ou la provoquer à titre préventif.

Ce choix de stratégie de protection peut s'effectuer par tâtonnements : en effet, il arrive souvent qu'à l'étape suivante, ne trouvant pas une solution technique satisfaisante, l'on soit obligé de changer de stratégie.

La sélection de solutions techniques de protection

Enfin, le mode de lutte étant arrêté, il faut sélectionner parmi l'ensemble des techniques de protection disponibles, le catalogue, celle ou l'assortiment de celles qui, compatibles et cohérentes avec tous les autres critères de faisabilité du projet, vont constituer **la solution de protection préconisée** par l'expert.

L'ensemble de la démarche peut paraître lourde, coûteuse en temps et au final assez incertaine. Le consensus obtenu est sans doute toujours susceptible d'être renégocié. On préfère donc généralement l'autre démarche, en apparence moins coûteuse, qui consiste à gérer les risques selon le mode de la rationalité administrative : l'État fixe les seuils d'acceptabilité des risques, légitimés par l'expertise scientifique, écrit les procédures et administre les contraintes qui s'imposent à l'ensemble du territoire.

Le problème est que l'efficacité d'une telle approche est extrêmement faible. La multiplication des décrets, des plans, des articles du code de l'urbanisme visant à prévenir le risque inondation n'a pas empêché que l'on construise massivement en zones inondables au cours des cinquante dernières années. De cela, beaucoup en conviennent, y compris dans les sphères de l'administration. Cette inefficacité est à mettre en rapport, selon notre hypothèse, avec la discordance profonde qui existe entre l'approche « technocratique » et la structure de l'objet « risque ». Mais si là est l'explication, il reste à comprendre pourquoi cette approche persiste ou, plus exactement, pourquoi il paraît si difficile, dans l'Hexagone, de choisir une politique et de s'y tenir. Car ce que l'on observe, c'est une cohabitation de l'approche technocratique (ou régaliennne) et de l'approche négociée (ou territorialisée), comme si chaque fois que l'une d'elle se manifestait, elle faisait automatiquement surgir son contraire.

C'est à cette question que nous consacrerons les développements suivants, mais auparavant on peut formuler une première conclusion : le scénario de référence est le moment essentiel et l'enjeu d'un procès d'appropriation collective du risque, au cours duquel les représentations émanant des différents acteurs sociaux vont trouver à s'exprimer, à se confronter et à se négocier. Le social ne « trahit » pas l'idéal scientifique, il est partie prenante de la démarche de connaissance théorique et pratique, qui vise à construire l'objet risque. Autrement dit, c'est un objet qu'on traite en l'élaborant et qu'on élabore en le traitant. Le fait que ce procès d'appropriation collective soit, dans la pratique courante, davantage à l'état latent et/ou embryonnaire que sous une forme construite ne l'invalide pas, au contraire : il montre que, si fort que puisse être le désir de rationalisation technico-administrative, le social, dans sa réalité multiple et contingente, ne peut pas être évacué. La question est alors celle de la construction politique de cette scène.

3.2 RISQUE ADMINISTRÉ VERSUS RISQUE NÉGOCIÉ

Décentralisation ou étatisation : une double logique contradictoire

De telles scènes ne sont pas aujourd'hui une vue de l'esprit. Il y a une nette convergence entre des observations pratiquées par différents observateurs, pour constater l'émergence d'une approche beaucoup plus souple, « localiste », concertée de la prévention des risques. L'Instance d'évaluation de la politique publique de prévention des risques naturels *constate le début de construction d'entités de dimensions diverses allant vers une certaine autogestion des risques naturels*⁵. De son côté, Christine Dourlens se livre à une investigation fouillée de ce « début de construction », qu'elle réfère à une modalité de la connaissance et de l'action autre que la modalité rationnelle : le pragmatisme⁶. Assez curieusement, on trouve la conclusion inverse sous la plume des juristes. Pour Jacques Caillosse, la législation sur les risques majeurs marque le retour en force de l'État dans le champ de la prévention des risques naturels et un point dur de résistance au mouvement de décentralisation, notamment en matière de gestion de crise⁷. De son côté, François Servoin parle de la fin du « communocentrisme » en matière de sécurité et d'un « rééquilibrage des pouvoirs au profit de l'État »⁸. Ces auteurs se fondent surtout sur ce qu'ils observent en matière de gestion de crise, mais ils notent que le mouvement s'étend également à la prévention des risques, par le biais d'une juridicisation croissante de ce champ. L'intervention de plus en plus marqué du juge administratif aurait pour effet d'étendre considérablement la responsabilité publique, celle des communes certes et, surtout, celle de l'État⁹. Y a-t-il décentralisation ou étatisation ? Les deux assertions sont vraies en ce qu'elles pointent la profonde ambivalence qui accompagne toute la politique du risque, travaillée par une double logique contradictoire de « territorialisation » et de rationalisation des risques.

⁵ Instance d'évaluation de la politique publique de la prévention des risques naturels, rapport d'étape, vol. 1, Commissariat Général au Plan, mars 1995.

⁶ Christine DOUROLANS, *Figures du pragmatisme - complexité, incertitude et prévention des risques*, ministère de l'Équipement/CERPE, 1994.

⁷ Jacques CAILLOSSE, *Droit de crise, droit en crise ?*, in Claude GILBERT (sous la direction de), *La Catastrophe, l'élu et le préfet*, Grenoble, PUG, 1990.

⁸ François SERVAIN, *La Réponse sociale au risque*, Contrat de Plan Etat-Région Rhône-Alpes, Faculté de droit de Grenoble, 1994.

⁹ Voir l'analyse de Jeanine HERMANN, *Les décisions administratives à l'épreuve des risques naturels : les sanctions du juge administratif*, in CREDECO, *La prévention des risques naturels*, déjà cité, p. 89 et suiv.

L'exemple des procédures réglementaires récentes

Les plans d'expositions aux risques sont une illustration achevée de ce paradoxe. Certes, ils établissent un cadre de discussion, de concertation avec les collectivités locales, en conformité avec le mouvement de décentralisation lancé au même moment. « *La pire des attitudes pour l'auteur du PER serait de donner l'impression que l'administration veut, par le biais des PER, récupérer une part du pouvoir de décision qui lui a échappé en matière de POS depuis la décentralisation. Le PER peut au contraire être une excellente occasion de prise de conscience, de concertation, de négociation entre les techniciens et les responsables locaux* », écrivait à l'époque Louis de Crécy¹⁰. Mais, le noyau dur du projet est une volonté très forte d'établir la détermination du risque sur une base incontestable, scientifique, non négociable par le politique. Dans l'esprit des auteurs du PER, le risque est un phénomène objectif, la procédure a pour objet de : « *Le reconnaître et de l'intégrer et non de permettre de discuter ses contours, voire son existence* », écrit P.-P. Danna, qui poursuit : « *Il ne s'agit évidemment pas de déterminer une ligne médiane entre différentes demandes. Toute politique d'ouverture est uniquement à finalité pédagogique, didactique.* »¹¹ Dans ces conditions, comme le remarque encore cet auteur, « *le même risque sera appréhendé dans deux optiques différentes (...) Le conflit de légitimité deviendra alors inévitable. Il repose sur le choc entre deux perceptions incompatibles du même objet mais fondées, pour chacune d'elle, dans son ordre de rationalité* »¹².

Dans le rapport de force engagé, la tendance a été, du côté de l'État, à un durcissement de la position technico-administrative, si on suit l'analyse qu'en fait Christine Dourens : « *Il semble bien, écrit-elle, que les responsables de la politique de prévention des risques naturels, peut-être sous l'effet des résistances locales qu'ils durent affronter, aient eu de plus en plus tendance à minimiser le caractère négocié de la procédure et à valoriser l'aspect rationnel des mesures édictées.* »¹³ Elle relève en effet une différence sensible entre les propositions émises par le groupe de travail « cartographie des risques naturels » préparatoire du projet de loi et la recommandation émanant de la Délégation aux risques majeurs relative à l'élaboration des PER. Alors que la première établissait une distinction entre « *une carte de constatation, non soumise à critique, produit de la phase technique (...) sous la réserve des possibilités scientifiques des spécialistes* » et une phase politique

¹⁰ Louis de CRÉCY, Les risques en montagne, in *Aménagement et Nature*, été 1988.

¹¹ P.-P. DANNA, in CREDECO, déjà cité, p. 70.

¹² Id., p. 70.

¹³ Christine DOURENS, *Figures du pragmatisme ...*, déjà cité, p. 38.

objet principal de la procédure administrative d'approbation du PER, soumise, elle, à enquête publique et à avis des organes délibérants des collectivités locales », la seconde « scientifise » la phase politique en superposant la carte de constatation (carte des aléas) et le document réglementaire : « La délimitation des zones résulte d'études scientifiques et techniques des phénomènes, d'une appréciation des dangers encourus du fait de l'exposition, de la vulnérabilité des biens exposés (...) ces plans constituent un document réglementaire, traduction graphique d'une volonté politique de l'État. »¹⁴

De l'avis des commentateurs, cette impossible conciliation a signé l'échec des PER. Cependant, ils auront au passage marqué le champ de leur double empreinte contradictoire, laissant sans doute des traces positives en matière de culture et de « pédagogie » du risque, mais renforçant par ailleurs le procès de scientification à l'œuvre dans le champ. Les plans de prévention des risques naturels, créés récemment par la loi du 2 février 1995, auront eux aussi, à l'évidence, à s'expliquer avec ce « choc des rationalités »¹⁵.

Une « reterritorialisation » des risques ?

Quoi qu'il en soit, le conflit des logiques ne paralyse pas le champ, et l'émergence de structures locales, dont le niveau de formalisation légale est variable, montre qu'une certaine « reterritorialisation » des risques est à l'œuvre, justifiant l'appellation de « scènes locales de risque ». Cette territorialisation se fait par le biais de la nécessaire concertation avec les collectivités locales pour l'élaboration des documents d'urbanisme et par le biais des procédures préparatoires de l'information du public. Les CARIP – cellule d'analyse des risques et d'information préventive – établies sous l'autorité du préfet en représentent le versant étatique, mais d'autres instances, plus informelles, émanent du milieu local. En montagne, les responsables locaux n'ont pas attendu les dispositions réglementaires pour se doter de structures de ce type : des commissions locales de sécurité existent dans un certain nombre de grandes stations, qui réunissent techniciens, élus

¹⁴ Recommandation n° 84-01, DRM, cité par Ch. Dourlens.

¹⁵ La loi exprime une certaine ambivalence sur cette question. D'un côté, elle renforce et étend les pouvoirs du préfet et, de l'autre, elle invite à une concertation très large sur la prise en charge des risques. L'avenir dira de quel côté les pratiques feront pencher la balance. Pour une étude plus fouillée de ce que propose la loi, nous nous permettons de renvoyer à une étude récente de Geneviève Decrop et Pierre Vidal-Naquet, *Du plan d'exposition aux risques au plan de prévention des risques : vers une gestion des risques naturels ?*, CERPE - Futur antérieur, Lyon, 1996.

et service de sécurité des pistes. Mais chacune de ces structures, qu'elle soit plutôt à l'initiative de l'État ou plutôt à celle du milieu local, doit s'efforcer de concilier les deux logiques qui se disputent le champ. Une harmonisation est-elle possible, sous la forme d'un partage de responsabilités, comme cela semble se dégager des textes, et notamment de la loi de 1987 ? A l'État le rôle de l'affichage des risques par le « porter à connaissance », aux communes la responsabilité de prendre en compte ces informations dans les documents d'urbanisme : ainsi s'articuleraient entre elles la gestion rationnelle et la gestion pragmatique ¹⁶. Il s'agit là, cependant, d'un arrangement de surface, qui ne règle rien quant au fond, à savoir l'existence et l'avenir du conflit entre les deux légitimités, pour reprendre l'expression de P.P. Danna.

Certaines légitimités sont plus légitimes que d'autres

Il faut tout d'abord faire remarquer que les deux « légitimités » ne sont pas toutes deux dotées du même coefficient de solidité, et qu'appliqué à l'approche pragmatique le mot est quelque peu inapproprié. Comme Christine Dourlens le démontre elle-même, l'approche pragmatique « à la française » ne s'appuie sur aucun système de références philosophiques et juridiques, à la différence de la situation qui prévaut dans les pays anglo-saxons où le pragmatisme est un véritable système philosophique fondant une doctrine politique. En France, l'« avènement » du pragmatisme ne se comprend que relativement aux échecs du projet de rationalisation administrative confronté à la montée des incertitudes, à la découverte de la complexité et à l'effacement subséquent des référents pour l'action. Il ne représente qu'un pis-aller, une sorte de profil bas, accepté par les autorités administratives comme palliatif, et non pas comme une référence positive, conceptualisée et revendiquée ¹⁷. La légitimité, dans la culture politique française, jacobine, penche irrésistiblement du côté de la rationalisation étatique. L'approche pragmatique y souffre d'un défaut de reconnaissance, d'un déficit originel de légitimité que les « scènes locales de risques » répercutent dans leur problématique.

¹⁶ Christine Dourlens parle à ce propos de l'« application du principe de subsidiarité au domaine de la prévention » (p. 44).

¹⁷Ch. DOUROLENS, id.

3.3 LES ÉLÉMENTS D'UNE PERSPECTIVE POLITIQUE PROPRE DE L'EXPERTISE DE RISQUE

La nature des décisions

On peut voir cette répercussion, en premier lieu, au niveau de la décision, dont le « contexte de justification » est une démonstration éloquente de l'absence de légitimité de l'approche politique pragmatique. Tout le processus de négociation et de décision se fait sous le couvert de l'expertise scientifique en occultant sa part sociale et politique : il faut donner aux décisions concernant les risques la solidité incontestable du raisonnement hypothético-déductif. C'est bien ce que notent nombre de commentateurs, certains pour y saluer le gain apporté par ce biais à l'intérêt général de la sécurité, d'autres pour déplorer la disparition du politique au profit de la logique technocratique. Les experts concernés sont, quant à eux, plus unanimes à dénoncer cette dérive, dans laquelle ils voient une « défausse » du politique – et, en contrepoint, une aggravation de leur propre responsabilité. Ils sont rarement enclins à reconnaître que la logique de rationalisation scientifique qu'ils promeuvent les pousse inexorablement à occuper le rôle du politique. Et, bien qu'ils en appellent à la prise de responsabilité par les acteurs politiques, une décision de ces derniers contraire aux résultats scientifiques risquera fort d'être interprétée dans les termes de la « trahison » de la science par le social. De leur côté, les acteurs politiques sont bien conscients du parti qu'ils peuvent tirer de cette « surlégitimation » par la science et n'hésitent pas à en user pour faire passer des mesures impopulaires : on ne peut guère faire plus que leur reprocher d'exploiter une situation qu'ils n'ont pas créée. Quoi qu'il en soit, il se produit une dilution du politique dans la science qui efface les distinctions de rôles et de compétences et rend très peu lisible le travail effectué au sein de ces structures.

La désignation, les compétences et la « visibilité » des acteurs

Très peu lisibles, ces structures sont également très peu visibles, et cela rend leur appellation de « scènes » quelque peu inadéquate. Seuls, les deux principaux acteurs de la concertation sont clairement désignés par les textes : le préfet et le maire. L'organisation de cette concertation et surtout l'implication des autres acteurs sont largement laissées dans l'ombre. Si les services extérieurs de l'État sont bien identifiés (DRIRE, DDE, DDAF, RTM, etc.) dans les procédures, il est beaucoup plus difficile de repérer et de cerner le rôle exact de nombreux autres organismes qui interagissent pourtant fortement dans le champ de la prévention,

soit sur le plan de l'expertise, soit sur le plan de la gestion : on peut citer les laboratoires scientifiques et techniques, mais surtout les grands aménageurs, telles les sociétés d'exploitation des domaines skiables ou EDF dans la gestion de l'eau ¹⁸. Il y a là une différence sensible avec la problématique du risque industriel, où un tiers est légalement identifié, l'industriel, dans le rôle du « faiseur de risques ». Selon quelles procédures, ces acteurs, dont l'intervention est aujourd'hui largement informelle, sont-ils désignés ? Quelles sont les limites et la nature de leur responsabilité ? L'absence de réponses à ces questions rend les instances de négociation, où ils sont impliqués, fragiles : tant que le fonctionnement « normal » est assuré, elles peuvent élaborer des compromis avec une assez grande marge de manœuvre, mais il suffira qu'une catastrophe survienne, avec mort d'hommes, pour que le compromis s'effondre. Les exemples abondent aujourd'hui qui montrent à l'envers que ni l'opinion, ni la justice ne se satisfont d'une explication des événements en terme de « complexité » et d'« incertitude » : le compromis pragmatique devient très vite « compromission » ¹⁹.

Mais s'il y a des acteurs qui y sont sans y être, il y a surtout une grande absence, et c'est celle-là qui rend douteuse la dénomination de « scène » pour ces instances : il s'agit justement du « public ». Que ce soit dans les textes ou dans les discours, l'administration a beaucoup de mal à le cerner : on parlera tantôt du « public » quand il s'agit du droit à l'information créé par la loi de 1987, tantôt de la « population », quand il s'agira d'établir des dispositifs de gestion de crise, tantôt des associations quand il s'agira d'élargir la concertation. Mais, on ne dispose d'aucune procédure véritable pour organiser la représentation de ceux qui sont simplement soumis aux risques, dans aucun des registres cités : information, gestion de crise et concertation préventive. Si le « public » est une sorte de sujet abstrait d'un droit, la « population » est toujours un objet passif (des dispositifs de secours, des contraintes liées à la prévention et des dispositions « antipaniques » des autorités). Ces perceptions, rarement débattues et analysées en tant que telles, font que la représentation par les associations est loin d'être satisfaisante. Quand il s'agira d'organiser une concertation « à froid » avec le public, on fera appel, presque systématiquement, aux associations de protection de la nature, dont la légitimité à intervenir sur le plan des risques est plus que douteuse. Mais, dans une situation conflictuelle, les associations de riverains auront beaucoup de peine à se faire

¹⁸ EDF peut intervenir à la fois comme expert scientifique, comme industriel perturbant l'éco-système hydraulique et comme opérateur dans la gestion des crues.

¹⁹ On connaît les exemples plus connus – l'affaire du sang contaminé, ou le stade de Furiani –, on peut citer aussi des cas moins connus, comme l'affaire de l'avalanche de La Plagne qui fit un mort, et dans laquelle le juge administratif a mis en examen tous les membres de la commission locale de sécurité (et d'autres qui n'en faisaient pas partie, mais avaient eu, informellement, à la connaître).

admettre à la table des négociations : réactives, défensives, elles sont immédiatement engagées dans une problématique de rapport de force. Le premier mouvement des autorités est alors de leur dénier tout caractère représentatif.

La grande difficulté à admettre la représentation de groupes particuliers concernés directement par les risques et à en organiser la représentation est sans doute l'effet le plus visible du manque de légitimité de l'approche pragmatique en France. Là où le pragmatisme délivre une référence philosophique pour l'action, comme c'est le cas dans les pays anglo-saxons, la consultation et la concertation large entre tous les intérêts sont admises en droit, comme en fait. Elles peuvent même faire l'objet de procédures minutieusement organisées, comme aux États-Unis où le concept de « regulatory negotiation » (abrégé en « reg neg ») s'impose à tous les niveaux dans les projets susceptibles de générer des conflits environnementaux. Ces procédures fondées sur la recherche du consensus le plus large possible (qui peuvent donc être fort longues) se sont développées à tel point que l'on parle de « mediation boom » pour ce pays²⁰. En France, où l'idée d'une vérité unique délivrée par la science et garantie par l'État est fortement ancrée, une situation à l'américaine paraît presque inconcevable.

Le problème de la « gestion des peurs »

Mais cette absence du public dans les procédures de traitement du risque renvoie à quelque chose de plus profond encore que la répulsion de la culture politique française vis-à-vis de l'expression des intérêts particuliers, donc nécessairement « égoïstes ». Une de ces causes est à rechercher dans un phénomène rarement mis en évidence, mais qui joue très certainement un rôle de premier plan dans le blocage de la construction politique de la scène du risque : il s'agit du statut de la peur dans la gestion des risques et des crises. S'il est une représentation qui traverse toute l'administration, c'est celle de la peur « mauvaise conseillère » susceptible d'engendrer des attitudes irrationnelles de la population face aux risques, voire de provoquer des mouvements incontrôlables de panique en cas d'accident. Cette hypothèse – plus une thèse qu'une hypothèse – de la peur est l'argument essentiel qui vient entraver la mise en œuvre de l'article 21 de la loi du 22 juillet 1987, c'est-à-dire une authentique politique d'information du public.

²⁰ Voir Helmut WEIDNER, *Mediation as a Policy Instrument for Resolving Environmental Disputes*, in Bruno DENTE (editor), *Environmental Policy in search of new instruments*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Boston, London, 1995 - Selon l'auteur, ces procédures de résolution des conflits, fondées sur la négociation et l'organisation méthodique d'une médiation large, sont solidement installées depuis quelques années aux États-Unis, au Canada et au Japon. Elles commencent à s'introduire en Allemagne.

Une telle représentation nous renseigne bien plus sur les schémas mentaux de l'administration que sur le comportement réel desdites populations dans les circonstances envisagées. L'expérience et de nombreuses études (surtout nord-américaines) montrent à quel point cette crainte est peu fondée. Il n'empêche que le thème de la panique à éviter est omniprésent dans le discours de l'administration, avec son corollaire du souci obsessionnel de rassurer. C'est le premier mouvement quand une menace se profile à l'horizon collectif, particulièrement dans les services préfectoraux de la sécurité civile. Comme la panique procède de la peur, on en a tiré la conclusion que la peur menait inéluctablement à la panique. De fil en aiguille, cette « peur de la peur », qui prend parfois l'allure d'une véritable phobie, a contaminé tout le champ des risques, plaçant les acteurs en charge de la communication sur les risques devant la tâche paradoxale d'alerter la population sur les risques qu'elle encourt tout en la rassurant sur sa sécurité. C'est manifeste dans le champ des risques industriels, et notamment dans celui du risque nucléaire ²¹, mais un tel schéma de pensée n'est pas non plus absent du champ du risque naturel.

Le projet d'éradiquer les peurs, autre face de celui d'éradiquer les risques, est probablement intrinsèquement lié au projet idéologique global de développement continu de la science et de la rationalité technique. La peur est à mettre au registre des émotions, des pulsions irrationnelles, de l'ignorance, bref de tout ce qui appartient à l'état préscientifique du monde. On a donc là un des plus puissants tabous de la modernité, qui empêche que l'on reconnaisse cette évidence, à savoir que sans la peur il n'y a pas de perception du risque, que c'est elle qui donne son impulsion à la fois à la démarche de connaissance et à la démarche de prévention. Il y a donc, pour reprendre le concept de Hans Jonas, une « heuristique de la peur » ²², comme il y a une heuristique du risque, et une véritable valeur sociale ajoutée apportée par l'une et par l'autre. Le langage, encore une fois, a sa pédagogie propre : appréhender les risques, c'est tout à la fois les craindre et s'en saisir, c'est-à-dire au fond les apprivoiser et non pas les éradiquer.

Le traitement technique et administratif du risque, traversé par ce désir d'éradiquer les peurs, minimise et circonscrit étroitement l'étape de sa mise en scène locale. Il est,

²¹ Le nucléaire civil est un exemple achevé d'une situation où l'aléa technique mobilise un système complexe et coûteux d'ingénierie et de technologie, mais où le risque, au sens de ce texte, n'est pas pris en charge socialement et politiquement, si bien qu'on peut dire, sans trop de provocation, qu'il y a un aléa, mais pas de risque nucléaire en France. Nous nous permettons, pour une démonstration plus complète, de renvoyer à notre étude : Geneviève DECROP, *Le Risque nucléaire : objet de « négociation » ?*, CRISE/Futur antérieur, Grenoble, 1994.

²² Hans JONAS, *Le Principe Responsabilité - Une éthique pour une civilisation technologique*, trad. par J. Greisch, CERF, Paris, 1993.

alors, infiniment plus démobilisateur que le schéma de « scénarisation » que nous avons esquissé. Il se pourrait bien alors que la rationalité, au sens d'une démarche raisonnée, ne soit pas du côté où on l'attendrait et où elle s'affiche aussi péremptoirement.

Une répartition difficile des compétences

Sur un autre plan, le partage harmonieux des compétences paraît loin d'être acquis. En se plaçant à l'échelle du champ global des risques, comprenant la prévention, la gestion des crises et la réparation post-crise, on ne peut que constater que les actions publiques sont loin d'être régies par le principe de subsidiarité. Les trois problématiques font, en effet, l'objet de politiques spécifiques, construites chacune comme un système autonome sans lien véritable les unes avec les autres. Elles se fondent sur des logiques et des principes divergents. Dans le schéma des relations entre le champ de la prévention et celui de la réparation post-crise, les logiques respectives entrent brutalement en contradiction : le principe de l'indemnisation automatique des dommages produits par les catastrophes naturelles, créé par la loi du 13 juillet 1982, qui combine un mécanisme assurantiel et le principe de la solidarité nationale, va directement à l'encontre de l'effort de responsabilisation différenciée que les politiques de prévention tentent d'introduire. Cette critique a été largement faite, à l'époque de la discussion du projet de loi au Parlement, notamment par le commissaire fraîchement nommé aux Risques majeurs, Haroun Tazieff. Il est intéressant de noter que le Sénat, soit la chambre qui, traditionnellement, représente les intérêts territoriaux, s'est efforcé de limiter les effets pervers de l'assurance automatique en proposant un principe de modulation des primes selon la prise individuelle de risque. Il s'est heurté à une volonté résolue de l'Assemblée nationale, qui s'est finalement imposée au nom des principes républicains d'égalité et de justice²³. La contradiction des principes se répercute sur le système d'acteurs. Certains avaient espéré, dans les milieux en charge de la prévention, que les compagnies d'assurance joueraient un rôle dans ce domaine : il n'en a rien été, celles-ci marquant le champ par leur absence.

Le cas particulier des situations de « gestion de crise »

La situation qui prévaut en matière de gestion de crise est encore un autre cas de figure : l'organisation est, ici, tout entière dans la main de l'État. Sa mainmise s'est même renforcée au cours des quinze dernières années, avec l'acquisition

²³ Voir Gilles ZALMA, *La naissance parlementaire du plan d'exposition aux risques naturels prévisibles - généalogie d'un système*, in CREDECO... p. 3 et suiv.

d'une toute nouvelle légitimité législative (par la loi du 22 juillet 1987), dans un mouvement assez contraire à celui de la décentralisation. À la suite de Claude Gilbert, on peut dire que la crise signe l'effacement de toutes les références de la quotidienneté et de l'appréhension politique du monde par les sociétés contemporaines développées, dites complexes. Elle serait alors le lieu de retour d'un politique « archaïque », ou plutôt non civil, tirant ses principes de la conduite de la guerre et de l'affrontement binaire ami/ennemi ²⁴. Ici, les approches pragmatiques, négociées, ont encore moins droit de cité qu'ailleurs. Tout se passe comme si la crise ouvrait dans la société une parenthèse de radicale hétérogénéité, dans laquelle le droit ordinaire se trouvait suspendu et la scène publique, pour ainsi dire, escamotée ²⁵. Une telle conception de la crise, dans une société démocratique, ne se conçoit que fortement circonscrite dans un temps ramassé, d'où la grande difficulté de nos dispositifs de crise à appréhender les crises larvées, à développement lent, comme il s'en produit de plus en plus fréquemment. Empruntant leurs caractéristiques à la fois à la problématique de crise et à celle du risque, ces situations « hybrides » mettent à mal l'organisation cloisonnée du champ de la sécurité. On en trouve une belle illustration dans les situations où un risque majeur, très exceptionnel, est déclaré sans que les moyens de la prévention soient à la mesure du diagnostic : c'est le cas en matière d'effondrement massif de terrain ; un phénomène non appréhendé par la culture collective de risque. Tandis que les experts de la prévention sont réduits à se livrer à d'impossibles calculs de probabilité de réalisation du risque, les riverains, suspendus dans l'attente d'une catastrophe annoncée, sont en proie à une situation indéfinie de crise ²⁶.

Plutôt qu'une répartition harmonieuse des compétences et des logiques d'intervention, la problématique des crises et des risques naturels, telle qu'elle est

²⁴ Claude GILBERT, *Le Pouvoir en situation extrême, catastrophes et politique*, Paris, L'Harmattan, 1992.

²⁵ Claude Gilbert montre fort bien cependant que la pratique est souvent en désaccord avec la théorie : les moyens de l'État n'étant pas véritablement à la hauteur de ses ambitions, les préfets en charge de la crise peuvent rarement faire l'économie de la négociation avec d'autres partenaires, surtout quand la crise implique une grande ville ; le maire devient alors difficilement contournable. Mais, comme il le note encore, cette réalité n'est que très peu enregistrée dans le discours public de la crise, à l'instar, ajouterons-nous, de tout ce qui se rapporte aux approches pragmatiques.

²⁶ C'est le cas à Saint-Barthélemy-de-Séchilienne, où un hameau entier attend depuis dix ans l'effondrement d'une partie du Mont-Sec, diagnostiqué par les géologues. Soit dit en passant, le développement de l'expertise, quand l'élaboration de plus en plus sophistiquée du diagnostic divorce radicalement d'avec les moyens pratiques de la prévention, pose un vrai problème aux responsables politiques, qui mériterait plus d'attention.

appréhendée par les politiques publiques qui s'en partagent le champ, offre le spectacle d'une fragmentation des systèmes d'acteurs, de discontinuités dans les mises en œuvre et de ruptures sur le plan des références conceptuelles. Mais, pour revenir à notre propos, ce n'est pratiquement que dans le champ de la prévention que des modalités pragmatiques d'action sont introduites. Ni en matière de gestion de crise, et encore moins en matière de réparation, on ne voit se dessiner un quelconque mouvement de territorialisation des risques.

La question de la responsabilité des acteurs

Il reste à examiner un autre problème, que nous avons fréquemment évoqué au cours de notre démonstration, et qui suscite aujourd'hui bien des interrogations et des inquiétudes. Il s'agit de la question de la responsabilité des acteurs. Dans un contexte, où les lignes de partage des rôles et des acteurs sont brouillées, où les procédures de décision ont tendance à se diluer dans des systèmes flous, l'attribution des responsabilités perd ses repères traditionnels. Le phénomène est fort bien analysé par les sciences sociales contemporaines, qui le rapportent à l'irruption de la complexité dans les sociétés à développement technologique avancé. Le problème vient de ce que cette complexité est très faiblement enregistrée et par les constructions juridiques et par les opinions publiques de ces mêmes sociétés. Ce serait néanmoins réduire considérablement la question que de se contenter de diagnostiquer une sorte d'aveuglement de la société quant à ce qu'elle produit, voire, comme cela a été parfois dit, d'attribuer les tendances récentes à l'imputation pénale des responsabilités à une résurgence du phénomène archaïque du bouc émissaire²⁷.

L'attention s'est, en effet, focalisée dans les dernières années, sur la forme juridique et judiciaire prise par la problématique de la responsabilité à l'occasion de la réalisation catastrophique d'un risque naturel ou technologique. La mise en examen des acteurs de la décision, voire des experts impliqués, dans des procédures pénales, où règne la logique de l'imputation individuelle de la faute, soulève de légitimes inquiétudes dans les milieux concernés : les tentatives

²⁷ C'est ainsi que Bruno Latour interprète, avec une référence appuyée aux thèses de René Girard, le développement des procédures accusatoires lourdes, sur le plan pénal, auquel on a assisté ces dernières années, et notamment dans l'affaire du sang contaminé : voir son point de vue dans les Actes du Séminaire du programme *Risques Collectifs et Situations de Crise*, déjà cité, p. 92 et suiv.

timides pour réguler les situations à risque par le compromis et la négociation n'exposent-elles pas leurs acteurs à un risque social et juridique démesuré ? ²⁸

Dans ces conditions, la tentation peut être forte du repli de chacun dans les limites strictes de ses compétences officielles, signant ainsi la mort prématurée de nos fragiles « scènes locales de risque ». Il y a là une vraie question qui devrait être l'occasion d'un débat de société.

Parmi toutes les hypothèses qu'on peut échafauder pour déchiffrer le sens de ce phénomène, on peut en proposer deux, dans le droit fil de notre réflexion.

La première est que la question de la responsabilité des acteurs, loin d'être une résurgence archaïque ou de correspondre à un « désir morbide d'expiation », est au contraire une question des plus modernes, posée justement par le phénomène de la complexité, au travers duquel la dialectique de la responsabilité individuelle et de la responsabilité collective se trouve entièrement renouvelée. Une société démocratique peut-elle admettre, sans débat, que la liberté (et donc la responsabilité) de l'acteur soit absorbée dans des dispositifs aveugles et opaques, « fonctionnalisés » de part en part, soit un type d'organisation qui rappelle étrangement les systèmes totalitaires de sinistre mémoire ? Le « principe de précaution », fort débattu, s'inscrit dans le prolongement de cette problématique : comment une société politique, fondée sur la notion de citoyenneté, peut-elle se garantir contre les effets destructeurs possibles à long terme des initiatives non maîtrisées par une conscience collective ?

Les « scènes de risque » pour lesquelles nous plaçons vont dans le sens de cette responsabilité assumée et incarnée par des collectivités concrètes, ancrées dans un espace / temps précisément situé. La question serait plutôt qu'elles ne vont pas assez loin dans cette direction. C'est là la deuxième hypothèse que nous proposons pour interpréter en partie le mouvement de « pénalisation » judiciaire des acteurs du risque. Elle ne relève pas de la philosophie, mais de l'observation pratique. Dans la mesure où ces scènes se caractérisent par l'absence des plus concernés, soit les personnes soumises directement au risque traité, il ne faut pas trop s'étonner si elles finissent par resurgir sous la figure, incontestable, de la victime. Les associations de victimes, dont on observe la constitution aujourd'hui,

²⁸ C'est le thème d'un séminaire organisé par le Centre de prospective et de veille scientifique du ministère de l'Équipement (en collaboration avec le CNRS et Futur antérieur), intitulé : *Les risques de l'expertise - Actes d'expertise et responsabilité (avril 1993/décembre 1995)*. Les Actes de la première séance, consacrée aux risques en montagne, et les résumés des trois séances suivantes sont disponibles à la DRAST-METT (Jean-Pierre Galland), Tour Pascal B, 92055 Paris la Défense Cedex 04.

sont peut-être à envisager comme une sorte de réponse après la crise à la question non traitée de la représentation avant la crise. Le citoyen, en qui le risque collectif s'est réalisé, acquiert alors la légitimité et la dignité qui ont été refusées à l'objet passif de la politique de prévention.

Et là encore, ce n'est pas nécessairement au nom d'une volonté d'expiation, mais aussi parce que la procédure pénale est pratiquement la seule voie disponible pour qui ne se contente pas d'une explication vague par la complexité, mais entend au contraire que soit démêlé l'écheveau compliqué des responsabilités²⁹. Les associations de victimes, qui se sont constituées parties civiles dans un certain nombre d'affaires, ont démontré, d'ailleurs, qu'elles ne se contentaient pas de l'imputation « au lampiste » des responsabilités, dont la logique juridique, beaucoup plus réductrice de la complexité, a tendance à se satisfaire.

Ces derniers développements peuvent paraître nous éloigner de notre sujet, l'expertise scientifique des risques. C'est pourtant au travers de ces trois questions, celle de la nature de la décision, celle de la désignation et de la visibilité des acteurs et celle, liée, de leur responsabilité que l'on peut mettre l'expertise dans sa perspective politique propre. L'émergence historique de « scènes locales de risques » dont nous avons tenté de mesurer les limites et les promesses prend son sens dans un débat politique dont la science, par le biais de l'expertise, est partie prenante. Le politique est-il le lieu de l'exercice d'un pouvoir fortement identifié par des procédures institutionnelles fondées sur l'énonciation de quelques référents stables, comme le sont les principes républicains de l'égalité et de la solidarité de tous les citoyens devant la sécurité ? Une telle conception, outre qu'elle est en accord avec la tradition jacobine française, a le mérite de la transparence : en dernier ressort, c'est l'État qui assume la responsabilité et à qui il revient donc de distribuer autoritairement les rôles. La science, dans sa version déterministe « dure », peut alors apporter son concours dans la garantie qu'elle offre d'une vérité scientifique à l'appui de celle qui est énoncée par l'État. Encore faut-il qu'elle soit en mesure de l'offrir. Mais on peut voir aussi le politique, comme le lieu de l'indéterminé, ouvert sur l'espace toujours à construire de la négociation. Dans ce lieu-là, les références ne sont pas stables et l'action se déploie sous le signe de l'incertitude et de l'irruption toujours possible de l'événement inattendu et perturbateur.

²⁹ Nous citerons au moins deux raisons de saisir le juge pénal plutôt que le juge civil après une catastrophe : la procédure pénale est gratuite avec une procédure d'accusation prise en charge par le procureur et, d'autre part, le mécanisme assurantiel établi par la loi de 1982 interdit tout recours à un juge civil, une fois la transaction d'indemnisation acceptée. On ne voit pas pourquoi, à la suite d'Eric Heilmann à qui nous empruntons ces informations, les victimes devraient s'abstenir de toute recherche en responsabilité, dans un accident où elles ont été touchées dans leur chair.

Les scènes de risque sont porteuses de cette version du politique, dans une sorte d'accouchement difficile, dont témoigne l'itinéraire en dents de scie de l'idée de négociation, tiraillée entre le registre du soupçon et celui de la construction collective. Cette définition du politique n'est alors pas sans connivence avec le développement de la science au cours de ce siècle : le contingent et l'aléatoire y ont fait une irruption telle qu'elle l'oblige à rompre, malgré des résistances acharnées, avec le vieux positivisme « scientifique ».

Bibliographie

Peter BERGER et Thomas LUCKMANN, *La Construction sociale de la réalité*, Meridiens Klinsieck.

Isabelle BERNARD, Pierre-Paul DANNA et alii, *La Prévention des risques naturels - Echec ou réussite des Plans d'Exposition aux Risques ?*, CREDECO, 1993.

Laurent BUISSON, Claude CHARLIER, « L'aide à l'expertise en avalanches : le système ELSA », in *Revue de Géographie Alpine*, 1991, n° 2.

Les Cahiers de L'Isard (CIMA-URA 366 CNRS/GDR-IRSAM 885 CNRS), *Risques et Aménagement dans les Pyrénées*, 1993.

Michel CALLON, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », paru dans *L'Année sociologique*, 1986.

Michel CALLON (sous la direction de), *La Science et ses réseaux - genèse et circulation des faits scientifiques*, La découverte, Paris, 1989.

Louis de CRÉCY, *La Politique de prévention des risques naturels en montagne depuis 150 ans*, 108^e congrès des Sociétés savantes.

CRESAL, *Situations d'expertise et socialisation des savoirs*, Actes de la table ronde du CRESAL, Saint-Étienne, 1984.

G. DECROP, J.-P. GALLAND, *Actes d'expertise et responsabilités : le risque montagne, Techniques, Territoires et Sociétés*, n° 28, Paris, ministère de l'Équipement, (DRAST/CPVS)

Nicolas DODIER, *L'Expertise médicale*, Métaillé, Paris, 1993.

Christine DOUURENS, *Figures du pragmatisme - complexité, incertitude et prévention des risques*, ministère de l'Équipement/CERPE, 1994.

Ch. DOUURENS, J.-P. GALLAND, J. THEYS, P. VIDAL-NAQUET, *Conquête de la sécurité, gestion des risques*, L'Harmattan, 1991.

Anthony GIDDENS, *La Constitution de la société*, PUF, Paris, 1987.

Claude GILBERT (sous la direction de), *La Catastrophe, l'élus et le préfet*, Grenoble, PUG, 1990.

Claude GILBERT, *Le Pouvoir en situation extrême, catastrophes et politique*, Paris, L'Harmattan, 1992.

Cécile GOUY-GILBERT, *La Protection contre les risques naturels dans les zones de montagne*, muséum d'histoire naturelle de Grenoble, 1990.

Hans JONAS, *Le Principe Responsabilité - Une éthique pour une civilisation technologique*, trad. par J. Greisch, CERF, Paris, 1993.

Bernard KALAORA et Antoine SAVOYE, *Les Forestiers de l'École de Le Play, défenseurs des populations de montagnes (1860-1913)*, INRA, 1984.

Bruno LATOUR, Sociologie des sciences, analyse des risques collectifs et des situations de crise, le point de vue de B.L., Actes de la 1^{re} séance du programme Risques collectifs et situations de crise du CNRS, École des mines de Paris, 15 novembre 1994.

Bruno LATOUR, Steve WOOLGARD, *La Vie de laboratoire*, La Découverte, Paris, 1988.

Jean-Louis LEMOIGNE, *Le Constructivisme*, tome 1, ESF éditeurs, 1994.

Philippe ROQUEPLO, *Climats sous surveillance, les limites de l'expertise scientifique*, Paris, Economica, 1993.

Jacques THEYS (sous la direction de), Environnement, Science et Politique - Les experts sont formels, *Germes* n°11 et n°13, Paris, 1991.

Jacques THEYS (sous la direction de) *La Société vulnérable*, Presses de l'École normale supérieure, Paris, 1987.

Jean-Yves TREPOS, *La Sociologie de l'expertise*, PUF/(QS), Paris, 1996.

Max WEBER, *Le Savant et le Politique*, préface de Raymond Aron, Plon, Paris, 1959.

En une vingtaine d'années, l'expertise du risque, longtemps monopole de l'État, est devenue l'un des champs d'activité d'organismes de statuts variés, laboratoires universitaires et scientifiques ou bureaux d'études privés. Si c'est aujourd'hui son inclusion dans la communauté scientifique qui confère au spécialiste ou à l'ingénieur sa légitimité, et non plus son appartenance à l'État, le corollaire de cette évolution est que le droit à l'erreur et à l'incertitude lui est contesté de manière récurrente.

La fonction d'expertise a également évolué, elle est devenue prospective, pour ainsi dire prédictive, et elle s'exerce en relation étroite avec les autres acteurs intervenant dans le champ de la prévention. L'expert est partie d'un système d'acteurs traversé de clivages dont le moindre n'est pas celui qui sépare le savoir et les méthodes scientifiques des approches " profanes ", que celles-ci soient dictées par des motifs politiques, économiques ou par des intérêts individuels. Et en même temps que l'expertise scientifique installe son emprise dans le champ des risques, le divorce d'avec les autres acteurs sociaux va croissant. Divorce que l'on diagnostique dans les milieux scientifiques sous la forme d'un problème de communication et de langage.

Bien que le thème initial ait été la relation de l'expert et du décideur, c'est l'expertise comme activité sociale et scientifique qui s'est imposée comme le véritable objet de cette recherche dont sont présentés ici le cheminement et les principales conclusions.

Après la préface de Claude Charlier qui livre son témoignage de l'évolution du rôle de l'expert et de la pratique de l'expertise de 1975 aux années 90, un premier chapitre éclaire la notion d'expertise de risque, tant dans sa pratique propre qu'au regard de la circulation des différents types de savoirs constitués sur le risque. Ensuite, l'histoire particulière du risque en montagne montre les ressorts les plus profonds de cette identité de l'expert, beaucoup plus large et composite que ce que l'adjectif " scientifique " accolé au mot " expert " laisse entendre. Dans un dernier chapitre, l'acte d'expertise et le personnage de l'expert sont resitués dans la perspective du traitement social du risque et de sa mise en scène politique.

ISBN 2- 85362- 487- 0



Cemagref Éditions

Prix : **125** FTTC